



Conventions relatives aux marchés de la métropole Aix-Marseille-Provence portant sur des prestations de propreté urbaine et de collecte de déchets conclus les 28 mars 2017, 27 février 2017 et 13 avril 2017

Contrôle n° 2017-0197

Rapport n° 2017-0253

Article L. 211-13 du code des juridictions financières

Séance du 23 octobre 2017

A V I S

La Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

VU le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

VU le code général des collectivités territoriales ;

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 211-13 et R. 234-2 ;

VU l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;

VU le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ;

VU la lettre du 31 août 2017, enregistrée au greffe de la chambre le même jour, par laquelle le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône a saisi la chambre pour avis sur la convention relative au marché de prestation de collecte des déchets ménagers et assimilés et la propreté de la voirie sur certains arrondissements de Marseille, alloti en trois lots ;

VU la lettre en date du 5 septembre 2017 par laquelle le président de la chambre a informé le président de la métropole Aix-Marseille-Provence de la saisine et l'a invité à formuler ses observations ;

VU la lettre du même jour par laquelle il a demandé au préfet de compléter sa saisine par la production de plusieurs pièces utiles à son examen. ;

VU les pièces communiquées à la chambre par le préfet par bordereaux en dates des 12 et 15 septembre 2017 ;

VU les informations complémentaires d'ordre budgétaire communiquées par la métropole le 27 septembre 2017 ;

VU les questionnaires et demandes de pièces adressés à la métropole et les réponses écrites et courriels reçus à la chambre les 13, 26 et 27 septembre 2017 et les 4 et 13 octobre 2017 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

VU le rapport des rapporteurs ;

VU les conclusions du procureur financier ;

Après avoir entendu MM. Daniel Gruntz et Patrick Caiani, présidents de section, en leur rapport, et Mme Marie-Pierre Laplanche-Servigne, procureur financier, en ses observations ;

Table des matières

1.	<i>Procédure suivie par la chambre et recevabilité de la saisine</i>	7
1.1	Procédure suivie.....	7
1.2	Recevabilité de la saisine	8
2.	<i>Présentation des marchés de nettoyage et de collecte des déchets ménagers transmis par la préfecture et de l'évolution des dépenses qu'ils impliquent par rapport aux marchés précédemment conclus aux mêmes fins</i>	8
2.1	Les marchés précédents.....	8
2.2	Objet et montant des marchés conclus en 2017.....	10
2.3	Des dépenses externalisées en hausse mais des prix mieux maîtrisés que ceux des marchés précédents	11
3.	<i>Le constat de coûts de collecte et de propreté élevés</i>	12
3.1	L'approche budgétaire : une dépense en hausse, plus élevée que dans des collectivités comparables et financée partiellement par une TEOM élevée	12
3.1.1	La hausse des dépenses	12
3.1.1	Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) élevée.....	15
3.1.2	Un niveau de dépenses élevé par rapport à d'autres collectivités	16
3.2	Les résultats plus contrastés de l'approche par les prix : un coût de la propreté urbaine très élevé surtout pour le lot n° 1	18
4.	<i>Les raisons du niveau élevé des prix payés par la métropole</i>	20
4.1	L'explication partielle par le niveau de service exigé en matière de propreté urbaine...	20
4.2	Un tonnage anormal de déchets collectés	22
4.3	L'action insuffisante de la puissance publique pour limiter les tonnages et les abus	22
4.3.1	L'offre insuffisante de déchetteries et le développement limité du tri sélectif	22
4.3.2	L'insuffisance de la prévention et de la répression des comportements inciviques.....	23
4.4	Une construction du marché qui n'est pas de nature à favoriser une baisse significative des coûts	24
4.4.1	Une durée excessive des contrats qui laisse peu de place au développement de modes de collecte moins onéreux.....	24
4.4.2	Une division par lots géographiques inappropriée	27
4.4.3	Les effets pervers des imprécisions ayant affecté la définition des prestations.....	31
4.4.4	Une obligation de maintien des effectifs et des conditions de travail amplifiée par une prime donnée à celui qui embauche le plus.....	34
5.	<i>Le choix du titulaire du lot n° 3 n'a pas respecté le principe de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats</i>	38
5.1	La longue maturation de l'analyse des offres.....	39
5.2	Une évaluation contestable de la valeur technique fondée en grande partie sur les moyens humains mis en œuvre et le coefficient de remplacement	39
5.2.1	Les aspects positifs de certaines offres n'ont pas été valorisés dans le rapport d'analyse des offres	39
5.2.2	Le taux de remplacement hors normes du candidat retenu	40

5.3 Les incohérences de l'offre retenue s'agissant des effectifs.....	41
5.3.1 Les interrogations résultant de la comparaison des effectifs sur la base de tableaux remplis différemment par les candidats	41
5.3.2 Les incohérences affectant l'offre financière du candidat retenu	42
6. Premières interrogations relatives aux conditions d'exécution des contrats	46
6.1 En ce qui concerne les clauses non modifiées à la suite des demandes de précisions des entreprises.....	46
6.2 S'agissant des exigences de qualité de la métropole	48
6.2.1 Une obligation de résultat ?	48
6.2.2 Une augmentation des pénalités ?	48

Synthèse

Créée le 1^{er} janvier 2016 par la fusion de six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), dont l'ex communauté urbaine de Marseille (CUM), la métropole Aix-Marseille-Provence a renouvelé en 2017 les marchés que la CUM avait passés en 2010 pour assurer la collecte des déchets ménagers et la propreté urbaine dans les 2^{ème}, 3^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements de Marseille et les prestations complètes de nettoyage et de collecte dans le secteur de Noailles. A cette occasion, la métropole a également décidé de confier à l'un des prestataires de service retenus les opérations de propreté urbaine du 1^{er} arrondissement, qui étaient jusqu'alors effectuées en régie par ses agents.

Compte tenu de leur montant (315 M€ sur six ans) et donc de leur impact sur le budget métropolitain, le préfet des Bouches-du-Rhône a saisi la chambre de ces contrats en application de l'article L. 211-13 du code des juridictions financières. Même si, dans le délai qui lui était imparti pour se prononcer, la chambre n'a pu traiter ces thèmes de manière exhaustive, son avis porte non seulement sur l'économie générale et l'incidence financière des trois marchés en cause, mais également sur les modalités de leur passation.

⇒ **Un niveau de dépenses budgétaire encore élevé**

La juridiction a relevé tout d'abord que l'extension du champ des prestations externalisées allait entraîner une augmentation du montant des prestations facturées par les entreprises par rapport aux précédents contrats mais qu'à périmètre constant, il pouvait être considéré que les nouveaux contrats seraient un peu moins onéreux que les précédents.

Pour autant, sur le plan budgétaire, comme l'établissement doit continuer à rémunérer les personnels jusqu'alors affectés à la propreté du 1^{er} arrondissement, les dépenses seront globalement en augmentation en 2017. Des économies pourraient être réalisées en 2018, à condition que les agents anciennement affectés à la propreté du 1^{er} arrondissement soient reclassés sur des postes devenus vacants.

⇒ **Des prix supérieurs à la moyenne, rapportés au nombre d'habitant ou au kilomètre de voirie**

S'agissant du niveau des dépenses, faute de disposer de données suffisantes pour effectuer des comparaisons, la chambre a étudié la question sous plusieurs angles. Il ressort de son analyse que pour ce qui concerne la collecte des déchets et la propreté urbaine, les dépenses budgétaires par habitant de la métropole sont supérieures à celles que supportent des collectivités comparables.

Cette première approche, trop globale, ne permet toutefois pas de savoir si le prix payé dans le cadre des marchés conclus en 2017 est plus élevé qu'ailleurs. A cet égard, il apparaît que les prix à la tonne de déchets collectés ne sont pas particulièrement excessifs si l'on se réfère aux coûts publiés par l'ADEME. Calculés par habitant, ils se révèlent en revanche très élevés. Il en est de même du prix des prestations de propreté ramenées au kilomètre de voirie.

Le niveau très élevé du coût par habitant des opérations de collecte résulte de ce que la quantité de déchets collectés est anormalement élevée à Marseille : elle se situe ainsi à un niveau presque deux fois supérieur à celui constaté à Lyon.

Le niveau également très élevé du coût au kilomètre de la propreté urbaine résulterait des exigences de la métropole, qui impose aux titulaires des marchés une mobilisation de moyens importants pour obtenir des résultats similaires à ceux constatés dans d'autres villes.

⇒ **Une situation qui trouve son origine dans des comportements et une organisation qui doivent évoluer**

Si les prix de ces prestations sont élevés, c'est notamment parce que la métropole n'a pas su développer suffisamment les modes de collecte alternatifs (déchetterie, tri sélectif, bennes à levée latérale) ni voulu jusqu'à présent réprimer les comportements inciviques qui contribuent à la pollution des voies (jets de déchets clandestins, non-respect des espaces publics).

⇒ **Même s'ils présentent une amélioration par rapport aux précédents, les marchés passés n'ont pas été construits pour optimiser au maximum les prix des prestations**

Malgré l'amélioration constatée par rapport aux marchés précédents, la métropole ne s'est pas donnée toutes les chances d'obtenir les meilleurs prix lors de son appel d'offres.

Les marchés ont certes été regroupés en trois lots géographiques, contre six dans le dispositif précédemment en vigueur, mais le regroupement aurait pu être plus poussé et s'appuyer sur une répartition technique et non géographique des prestations. En outre la durée de six années retenue pour les nouveaux marchés est trop longue pour permettre à la métropole de bénéficier pleinement des gains de productivité qui résulteront du développement des modes de collecte alternatifs. L'importance de la part forfaitaire du prix de la collecte n'est pas non plus de nature à permettre à la métropole de bénéficier entièrement de la réduction du volume des déchets collectés, alors qu'il s'agit d'une tendance nationalement et localement observée.

Par ailleurs, l'obligation de reprise des personnels avec tous leurs avantages acquis, en partie imposée par la convention collective, a naturellement pesé sur les prix proposés par les entreprises. Cependant, alors même que le cabinet conseil qui a accompagné la métropole dans la dévolution des marchés avait souligné qu'il existait déjà un sureffectif, l'établissement a choisi de privilégier, dans l'analyse des offres, les entreprises qui ont proposé de mobiliser le plus de moyens humains.

Enfin les informations figurant dans le dossier de consultation sont apparues insuffisantes pour permettre aux entreprises de formuler une offre en prenant parfaitement la mesure des prestations qui étaient attendues. La métropole a ainsi pris le risque de voir les candidats fixer leurs prix en tenant compte d'une part d'incertitude dans l'étendue des prestations demandées. Ce manque d'information était également susceptible de biaiser la concurrence et a pu conduire à des offres incohérentes.

Ainsi, les candidats au lot n° 3 n'ont pas tous annoncé le même nombre d'agent repris faute pour la métropole d'avoir donné cette information, alors même que ce point a été pris en considération dans le rapport d'analyse des offres. En outre, les précisions apportées aux entreprises au cours de la procédure n'ont pas été retranscrites dans les documents contractuels quand cela était nécessaire.

Pour l'attribution de ce lot, la métropole a choisi l'offre d'une entreprise qui, au regard de celles de ses concurrents les mieux placés, présentait des incohérences sur le nombre de personnes affectées au marché, le calcul des coûts de production et le prix proposé. Cela est d'autant plus regrettable que les moyens humains affectés à l'exécution du contrat ont constitué un critère central dans sa dévolution.

La chambre appelle donc la métropole à la plus grande vigilance quant à la bonne exécution de ce marché. Il conviendra en particulier que l'établissement s'assure de la mise en œuvre effective des moyens et objectifs de qualité fixés par les pièces contractuelles et qui figuraient déjà dans les précédents contrats.

1. Procédure suivie par la chambre et recevabilité de la saisine

1.1 Procédure suivie

L'article L. 211-13 du code des juridictions financières prévoit que « *Les conventions relatives aux marchés peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes. Il en informe l'autorité territoriale concernée. La chambre régionale des comptes examine cette convention. Elle formule ses observations dans un délai d'un mois à compter de sa saisine* ».

Aux termes de l'article R. 234-2 du même code, « *Le représentant de l'Etat qui saisit la chambre régionale des comptes d'une convention relative à un marché, en application de l'article L. 211-13, joint à cette saisine, outre le texte intégral de l'acte, tous documents et renseignements utiles à son examen et relatifs à sa passation. // La chambre rend un avis motivé dans lequel elle examine notamment les modalités de passation, l'économie générale du marché ainsi que son incidence financière sur la situation de la collectivité ou de l'établissement public concerné. // Cet avis est notifié au représentant de l'Etat ainsi qu'à la collectivité ou à l'établissement public intéressé. Il est communicable dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception par la collectivité ou l'établissement public concerné* ».

Par courrier en date de 31 août 2017, enregistré au greffe de la chambre le même jour, le préfet des Bouches-du-Rhône a saisi la juridiction pour avis sur la convention relative au marché de prestation de collecte des déchets ménagers et assimilés et la propreté de la voirie sur certains arrondissements de Marseille, alloti en trois lots. Il a précisé que compte tenu de leurs montants et de leur impact sur le budget métropolitain, ces contrats méritaient d'être examinés quant à la structure des coûts proposés par les entreprises, qui paraissaient largement supérieurs à ce qui est pratiqué sur des marchés similaires conclus par d'autres collectivités.

Par courrier en date du 5 septembre 2017, le président de la chambre a informé le président de la métropole Aix-Marseille-Provence de la saisine et l'a invité à formuler ses observations.

Par courrier daté du même jour, il a demandé au préfet de compléter sa saisine par la production de plusieurs pièces utiles à son examen. Ces pièces ont été communiquées à la chambre par bordereaux des 12 et 15 septembre 2017.

Certains compléments d'informations notamment d'ordre budgétaire concernant les dépenses de la fonction propreté urbaine, ne figurant pas dans les documents remis par la préfecture, ont été demandés à la métropole, qui les a transmis à la chambre le 27 septembre 2017.

Une instruction contradictoire a été menée par les rapporteurs de la chambre auprès des services métropolitains, auxquels plusieurs questionnaires écrits ont été adressés par voie postale et par courriels. Ces services ont fait parvenir des réponses écrites par lettres des 13 et 26 septembre 2017 et par courriels les 27 septembre, 4 et 13 octobre 2017. En outre, deux réunions de travail ont eu lieu entre les rapporteurs et les personnes en charge du dossier dans les services de la métropole, dont l'une avec le vice-président de la métropole ayant présidé la commission d'appel d'offres.

1.2 Recevabilité de la saisine

La saisine du préfet, qui entre dans le champ des dispositions précitées de l'article L. 211-13 du code des juridictions financières, émane de l'autorité compétente pour agir et est motivée. Elle est donc recevable et doit être regardée comme complète à compter du 27 septembre 2017, date à partir de laquelle a commencé à courir le délai d'un mois imparti à la chambre pour formuler son avis.

* * *

Même si la saisine du représentant de l'Etat était centrée sur la problématique des coûts des marchés, le présent avis porte, comme le permettent les dispositions précitées de l'article R. 234-2 du code des juridictions financières, non seulement sur l'économie générale des contrats et leur incidence financière pour la métropole, mais également sur leurs modalités de passation qui, au demeurant, ne sont pas sans lien avec le niveau des prix pratiqués. Cependant, compte tenu du délai imparti à la chambre pour rendre son avis, ces thèmes n'ont pas été traités de manière exhaustive.

La chambre a d'abord examiné l'évolution des prix entre les précédents et les nouveaux contrats avant de se livrer à une analyse de leur impact sur les dépenses métropolitaines, dans le contexte particulier d'un niveau de charges déjà élevé. Après avoir recherché les éléments susceptibles d'expliquer un tel niveau de charges, la chambre a examiné les conditions d'attribution du lot n° 3, en particulier sous l'angle de la cohérence financière de l'offre retenue.

2. Présentation des marchés de nettoyage et de collecte des déchets ménagers transmis par la préfecture et de l'évolution des dépenses qu'ils impliquent par rapport aux marchés précédemment conclus aux mêmes fins

2.1 Les marchés précédents

Les trois marchés soumis à l'avis de la chambre ont succédé à cinq marchés portant sur des prestations de collecte des déchets ménagers et de propreté urbaine couvrant les 2^{ème}, 3^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements, qui avaient été notifiés en 2010 par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole et auxquels s'ajoutait un marché particulier concernant le marché Noailles.

Ainsi que cela ressort du tableau suivant, ces marchés représentaient une dépense contractuelle annuelle de l'ordre de 44,4 M€ TTC :

	Propreté et collecte						
Localisation	Lot A (20 967 habitants) : - Une partie du quartier Belsunce (1 ^{er} arrondissement) - Une partie du 2 ^{ème} arrondissement	Lot B (44 651 habitants) : 3 ^{ème} arrondissement	Lot C (61 317 habitants) : 14 ^{ème} arrondissement	Lot D (75 783 habitants) : 15 ^{ème} arrondissement	Lot E (17 383 habitants) : 16 ^{ème} arrondissement	Gestion des déchets à Noailles	TOTAL
Attributaire	Onyx Méditerranée SA	Polyurbaine 13 SARL (Derichebourg)	Bronzo	Société méditerranéenne de nettoyage	Polyurbaine 13 SARL, devenue POLYCEO (Derichebourg)	Société méditerranéenne de nettoyage	
Montants en € HT après avenants	67 842 924	61 780 887	46 075 500	62 994 946	39 290 017	559 691	278 543 965
dont collecte	19 028 253	24 474 069	17 606 133	28 938 234	14 000 776		104 047 465
dont propreté	48 814 671	37 306 818	28 469 366	34 056 711	25 289 242		173 936 808
Début exécution le	01/09/2010	01/09/2010	01/09/2010	01/09/2010	01/09/2010	20/02/2014	
Fini le	31/08/2017	31/05/2017	31/05/2017	31/08/2017	31/08/2017	31/08/2017	
Durée en années	7,0	6,7	6,7	7,0	7,0	3,5	
Coût annuel en € HT	9 691 846	9 221 028	6 876 940	8 999 278	5 612 860	159 912	40 561 864
dont collecte	2 718 322	3 652 846	2 627 781	4 134 033	2 000 111		15 133 093
dont propreté	6 973 524	5 568 182	4 249 159	4 865 244	3 612 749		25 268 859
Coût annuel en € TTC (TVA 10 %)	10 661 031	10 143 131	7 564 634	9 899 206	6 174 146		44 442 147
dont collecte	2 990 154	4 018 131	2 890 559	4 547 437	2 200 122		16 646 403
dont propreté	7 670 877	6 125 000	4 674 075	5 351 769	3 974 024		27 795 744

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la métropole.

Selon les données communiquées à la chambre par la métropole, les dépenses réalisées par la métropole dans le cadre de ces contrats auraient atteint 46 875 046 TTC en 2016, l'écart par rapport aux prix contractuels s'expliquant principalement par le jeu des révisions de prix. La vérification de ce montant n'a pu être intégralement effectuée à partir des factures émises par les titulaires des contrats. En effet, les dernières factures communiquées par la métropole étaient datées du mois d'août 2016¹. Toutefois, la facturation moyenne mensuelle s'étant élevée à 3,9 M€, les dépenses occasionnées par les cinq marchés passés en 2010 peuvent être évaluées à 47,2 M€ TTC en année pleine, valeur 2016, montant proche de celui communiqué par la métropole.

S'ajoutaient à ces dépenses celles effectuées sur le fondement d'un marché à bons de commande conclu pour des prestations complémentaires de collecte de résidus et de propreté de la voirie dans les arrondissements dans lesquels la collecte des déchets ménagers et le nettoyage étaient réalisés en régie par les services de la CUM. Ces dépenses se seraient élevées à 2 679 278 € TTC en 2016, selon les informations communiquées à la chambre par la métropole Aix-Marseille-Provence.

2.2 Objet et montant des marchés conclus en 2017

La métropole Aix-Marseille-Provence, qui a succédé à la CUM le 1^{er} janvier 2016, a entrepris au mois d'août 2016 de renouveler les cinq marchés précités, ainsi que le marché de prestation complète concernant le quartier de Noailles. Elle a également prévu de confier à l'un des prestataires de service la propreté urbaine du 1^{er} arrondissement de Marseille, qui était jusqu'alors assurée en régie.

L'ensemble des prestations ont été réparties en trois lots géographiques et un appel d'offres a été lancé. La commission d'appel d'offres chargée de l'attribution des trois lots s'est réunie le 13 janvier 2017 mais n'a alors décidé que de l'attribution du lot n° 2. Elle a en effet décidé d'interroger les candidats aux lots n° 1 et 3 sur différents points de leur mémoire technique et s'est à nouveau réunie le 16 février 2017 pour attribuer ces deux lots. Le décalage des dates d'attribution s'est répercuté sur le démarrage de l'exécution des prestations, qui est intervenu le 29 septembre 2017 pour le lot n° 1, le 28 février 2017 pour le lot n° 2 et le 26 avril 2017 pour le lot n° 3.

Les marchés conclus à l'issue de cette procédure sont les suivants :

- Le marché relatif au lot n° 1, concernant la propreté des voies des 1^{er} et 2^{ème} arrondissements de Marseille, a été signé le 28 mars 2017 ;
- Le marché relatif au lot n° 2, concernant la collecte des déchets ménagers et assimilés et la propreté des voies des 3^{ème} et 14^{ème} arrondissements de Marseille, a été signé le 27 février 2017 ;
- Le marché relatif au lot n° 3, concernant la collecte des déchets ménagers et assimilés et la propreté des voies des 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements de Marseille ainsi que la collecte des déchets sur 80% du territoire du 2^{ème} arrondissement, a été signé le 13 avril 2017.

Ces contrats couvrent également des prestations complémentaires de collecte de résidus et de propreté de la voirie dans les arrondissements susmentionnés, réalisées sur bons de commande.

¹ Les prestations ont apparemment été réglées selon un autre mode à partir de cette date et jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux marchés.

Ils représentent une dépense annuelle prévisionnelle de 52,6 M€ TTC, soit 315,8 M€ TTC sur la durée des marchés, qui est de six ans.

	LOT1	LOT2	LOT 3	TOTAL
TOTAL annuel HT	16 131 756	15 410 521	16 300 054	47 842 331
<i>Dont Total annuel HT Collecte</i>	0	5 387 146	7 905 602	13 292 749
<i>Dont total annuel Propreté</i>	16 131 756	10 023 374	8 394 452	34 549 582
TOTAL HT sur 6 ans	96 790 536	92 463 124	97 800 326	287 053 987
Total annuel TTC	17 744 932	16 951 573	17 930 060	52 626 564
<i>Dont total annuel TTC Collecte</i>	0	5 925 861	8 696 162	14 622 023
<i>Dont total annuel TTC Propreté</i>	17 744 932	11 025 712	9 233 897	38 004 541
Total marchés TTC sur 6 ans	106 469 590	101 709 437	107 580 359	315 759 385

Source : contrats (montants en euros).

2.3 Des dépenses externalisées en hausse mais des prix mieux maîtrisés que ceux des marchés précédents

A partir des devis quantitatifs estimatifs des marchés signés en 2017 et en soustrayant du montant du lot n° 1 un montant correspondant au coût estimé de la propreté des rues du 1^{er} arrondissement, déterminé au *pro rata* des mètres de voies, le nouveau marché devrait engendrer une dépense de 43,5 M€ TTC² sur un périmètre sensiblement égal aux marchés passés en 2010 :

LOTS	LOT 1	LOT 2	LOT 3	Total
Zone traitée	<i>Propreté 1^{er} et 2^{ème}</i>	<i>Propreté et déchets 3^{ème} et 14^{ème}</i>	<i>Propreté et déchets 15^{ème} et 16^{ème}, déchets 2^{ème}</i>	
Dépenses annuelles TTC sans la propreté des voies du 1 ^{er} arrondissement (estimation)	8 648 815 €	16 951 573 €	17 930 060 €	43 530 448 €

Source : contrats et calculs de la chambre régionale des comptes.

On peut estimer que les nouveaux marchés devraient, sur le même périmètre de prestations, coûter moins cher que les précédents.

² Cette estimation a toutefois des limites. Dans le nouveau marché, la plus grande partie des voies du 1^{er} arrondissement est soumise à une prestation de propreté renforcée et donc plus coûteuse. Le précédent marché comprenait toutefois également des prestations renforcées. Cela signifie que la répartition du coût du lot n° 1 au *pro rata* des voies conduit à surestimer le coût de la propreté dans le 2^{ème} arrondissement. Cependant, le précédent marché couvrait une partie limitée du 1^{er} arrondissement, ce qui compense un peu le défaut de l'estimation. De plus, il inclut des prestations complémentaires qui étaient auparavant payées dans le cadre d'autres marchés mais dont le montant est inconnu (le montant susmentionné de 2,7 M€ correspond *a priori* aux dépenses réalisées pour l'ensemble du territoire de la CUM. Lors d'une réunion préparatoire à la dévolution des marchés, l'AMO avait indiqué que le prix des prestations pour les 2^{ème}, 3^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements serait de 41,8 M€.

L'ajout de la prestation de propreté couvrant l'intégralité du 1^{er} arrondissement conduit toutefois, sous réserve de la validité de l'évaluation faite des prestations complémentaires sur bons de commande incluses au marché, à une augmentation globale des prestations externalisées, dont le montant atteint 52,6 M€ TTC au lieu de 49,6 M€ TTC.

La comparaison avec la situation antérieure ne peut guère aller plus loin dans la mesure où l'essentiel des prestations était et reste rémunéré à prix forfaitaire.

Il convient à cet égard de souligner que si les anciens marchés étaient intégralement à prix forfaitaires, les nouveaux marchés marquent une évolution timide consistant à rémunérer la prestation de collecte des déchets à concurrence de 30 % par des prix à la tonne.

* * *

Les dépenses imputables aux nouveaux marchés devraient, à périmètre constant, se trouver en repli par rapport à celles qui découlaient des contrats précédents. Cependant elles ne s'accompagnent pas d'une baisse prévisionnelle des dépenses budgétaires, dont le niveau, comme celui des prix pratiqués, paraissent à plusieurs égards et historiquement élevés par rapport à ceux constatés dans d'autres collectivités.

3. Le constat de coûts de collecte et de propreté élevés

3.1 L'approche budgétaire : une dépense en hausse, plus élevée que dans des collectivités comparables et financée partiellement par une TEOM élevée

3.1.1 La hausse des dépenses

Note méthodologique :

L'analyse de l'impact des marchés nouvellement passés sur le budget de la métropole est délicate en raison du changement de périmètre budgétaire dû à l'intégration de la communauté urbaine de Marseille dans la métropole Aix-Marseille-Provence. Pour les besoins de cette analyse ont été prises en compte les dépenses des chapitres fonctionnels et du budget annexe consacrés à la collecte et au traitement des déchets ainsi qu'à la propreté des voies de la CUM, figurant au compte administratif pour 2015 de cet ancien EPCI (chapitres 812 et 813) puis celles du territoire n° 1 (CT1) de la métropole Aix-Marseille-Provence, correspondant à celui de l'ex CUM, figurant au compte administratif pour 2016 et au budget primitif (prévisions) pour 2017 (chapitres 721 et 722) de la métropole.

*Dans cette étude, **les dépenses du chapitre consacré à la propreté des voies sont sous-évaluées car elles ne comprennent aucune dépense de personnel** alors que des personnels territoriaux sont employés aux missions de nettoyage de la voie publique (172 pour le seul premier arrondissement avant redéploiement). Par ailleurs, **pour des raisons que l'instruction n'a pas permis d'élucider, les dépenses constatées en 2016 ont diminué**, ce qui rend la comparaison 2017/2016 aléatoire. Enfin, les données de la fonction propreté ont été communiquées par les services métropolitains car elles ne figuraient pas dans les documents budgétaires transmis par la métropole à la préfecture et produits par le préfet à l'appui de sa saisine.*

Sous ces réserves méthodologiques, les données disponibles sont les suivantes (montants en euros) :

Dépenses budgétaires services extérieurs de collecte et propreté TTC CUM et CT1					Dépenses budgétaires TTC CUM et CT1			
Article 611 contrats de prestations de service	CA CUM 2015	Article 611 contrats de prestations de service	CA métropole 2016 (budget annexe collecte et traitement des déchets du CT1)	Budget métropole 2017 (budget annexe collecte et traitement des déchets du CT1)	Intégralité des chapitres fonctionnels (tous articles)	CA CUM 2015	2016 (budget et budget annexe collecte et traitement des déchets du CT1)	budget CT 1 2017
Budget annexe	111 151 372	Budget annexe CT1	29 431 267	29 114 796	Dep agrégées collecte et traitement	222 479 847	213 311 455	222 041 681
Chapitre fonctionnel 813 propreté urbaine	37 461 297	Chapitre fonctionnel 7222 Action propreté urbain	28 738 452	40 205 607	Actions de prévention		153 381	
Sous-total	148 612 670	Sous-total	58 169 719	69 320 403	Dont collecte 7212		117 554 098	
Valorisation traitement	<i>inclus dans la première ligne</i>	chapitre 7213 tri valorisations traitement des déchets	82 775 017	84 320 785	dont tri valorisation traitement		95 603 976	
Total Général	148 612 670	Total	140 944 736	153 641 188	Dépenses de propreté fonction 813 puis 722	44 296 865	33 722 924	46 288 321
		Dont prest. Ext. collecte et propreté	58 169 719	69 320 403	action en matière de prévention	non disponible	nd	nd
Source : documents budgétaires et Aix-Marseille-Provence					action en matière de propreté	nd	33 722 924	46 288 321
					TOTAL GENERAL	266 776 712	247 034 379	268 330 002

On observe tout d'abord que les dépenses de l'article 611 « Contrats de prestations de services », sur lequel s'imputent les dépenses relatives aux marchés examinés, devraient connaître en 2017 une progression marquée. Cela traduit au moins en partie le renchérissement des prestations externalisées, induit par l'extension du périmètre des nouveaux contrats.

Les dépenses de l'ensemble des chapitres (tous articles confondus) devraient également connaître une progression en 2017, ce qui signifie que l'augmentation des prestations externalisées ne sera pas totalement neutralisée par des économies sur les autres postes de dépenses.

Par ailleurs, même si les dépenses fonctionnelles ci-dessus mentionnées ne les retracent pas, il ne peut être ignoré que l'externalisation des prestations de propreté du 1^{er} arrondissement laisse pendante la question de l'emploi des personnels territoriaux qui les assuraient auparavant.

En effet, la rémunération de ces agents, qui n'ont pas été repris par l'entreprise attributaire du lot n° 1, reste à la charge de la métropole, ce qui constitue un surcoût pour l'établissement public.

Au vu des documents transmis à l'appui d'une première réponse de la métropole sur ce point (tableau des effectifs du 1^{er} arrondissement), le coût des personnels territoriaux anciennement affectés à la propreté du 1^{er} arrondissement (172 personnes) a été évalué à 5 923 976 € en 2016 mais à seulement 3 981 353 € en 2017.

Interrogés par la chambre sur les raisons de cette diminution, les services de la métropole ont indiqué que les agents concernés avaient été redéployés sur les missions suivantes :

- Comblement de postes manquants sur d'autres arrondissements (propreté dans les 11^{ème}, 12^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} arrondissements et collecte de nuit dans les 4^{ème} et 5^{ème} arrondissements) : 17 agents ;
- Maintien de l'activité de collecte et d'encombrants sur le 1^{er} et d'autres arrondissements et contrôle des prestations du titulaire du 1^{er} arrondissement : 86 personnes dont 12 affectées au contrôle des prestations du titulaire du lot n° 1 ;

- Renfort des opérations de nettoyage mécanisées ou manuelles sur six arrondissements, dont le 4^{ème} et le 13^{ème} : 69 personnes.

Il a été précisé ensuite que, comme ces redéploiements avaient été principalement effectués sur des postes devenus vacants, la métropole n'avait pas été obligée de pourvoir ces postes par de nouveaux recrutements, ce qui expliquait la réduction du surcoût en 2017.

Les renforts d'effectifs devraient par ailleurs permettre à l'établissement de se dispenser en partie des commandes jusqu'alors passées dans le cadre des marchés de prestations complémentaires en vigueur jusqu'au démarrage des nouveaux contrats (cf. ci-dessus, 2 679 278,38 € de dépenses en 2016).

Pour l'heure, les économies paraissent inférieures au coût du personnel resté à la charge de la métropole et cette dernière supporte donc globalement en 2017 plus de dépenses qu'en 2015 ou 2016, pour l'exercice des mêmes missions. On peut certes espérer, en contrepartie du renforcement des moyens mobilisés, une amélioration du service rendu. Il devrait même être irréprochable au regard du nombre important de personnels employés³.

La surcharge disparaîtrait toutefois totalement en 2018 puisqu'à compter de septembre 2017, les effectifs territoriaux totaux de collecte et de propreté se stabiliseraient à 1 699 agents.

La validité du tableau produit par la métropole pour justifier de la stabilisation des effectifs (et de la disparition du surcoût) est toutefois discutable. En effet, alors que le nombre d'agents de nettoyage était de 172 pour le seul premier arrondissement, ce tableau ne fait apparaître au 1^{er} janvier 2017 que 683 agents de nettoyage au total, pour couvrir les dix arrondissements marseillais exploités en régie. Même en ajoutant à cet effectif quelques encadrants et chauffeurs non répartis entre prestations de collecte et de nettoyage, l'effectif global paraît peu réaliste, sauf à considérer que le 1^{er} arrondissement était dans une situation très particulière.

Au surplus, la chambre observe que, comme indiqué *supra*, la métropole a jugé nécessaire d'affecter 12 agents pour contrôler l'activité de l'entreprise chargée du nettoyage du 1^{er} arrondissement (lot n° 1). Cela est également étonnant car l'établissement public n'a pas éprouvé le besoin de prévoir de telles interventions à l'égard des titulaires des autres lots, et cela alors même que le titulaire du lot n° 1, qui était loin d'être le moins disant sur cette prestation, a obtenu une très bonne appréciation de la valeur technique de son offre, en raison de sa méthode de contrôle interne de la qualité des prestations (il est le seul candidat à avoir obtenu la note maximale de 6). Cela dénote une erreur d'appréciation ou bien dans la notation de l'offre, ou bien dans le redéploiement des moyens internes.

³ Il ressort d'un diaporama présenté par le cabinet conseil sollicité par la métropole lors d'une réunion préparatoire à la dévolution des marchés qu'il existe déjà, sur les prestations externalisées, un sureffectif de 76 personnes. Ce document montre également que la métropole employait pour le seul premier arrondissement en nettoyage autant d'agents que les prestataires privés pour deux arrondissements.

3.1.1 Une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) élevée

L'article 1520 - I du code général des impôts dispose que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)⁴ est destinée à pourvoir aux dépenses du service de collecte et de traitement des ordures ménagères dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas de caractère fiscal.

En l'espèce, le financement du service de collecte des déchets est en partie assuré par la TEOM dont le taux est identique pour l'ensemble du territoire de la ville de Marseille. Il a atteint le niveau très élevé de 18,10%⁵ en 2015, 2016 et 2017. La métropole a toutefois indiqué qu'elle n'envisageait pas de hausse en 2018.

La dispersion des données entre les différents budgets de l'établissement rend difficile, depuis 2016, l'appréciation de l'adéquation des recettes provenant de la TEOM au niveau des charges qu'elle est censée couvrir.

A la lecture du compte administratif pour 2015 du budget annexe des déchets de la CUM, il apparaît que malgré son taux très élevé, le produit de la taxe (190,1 M€) ne couvrait même pas les charges de gestion courantes (203,7 M€). L'équilibre d'exploitation a été assuré cette année-là par d'autres recettes, notamment les produits des services (15,6 M€), des subventions (6,7 M€) et surtout le report des résultats antérieurs (5,9 M€). Le résultat de fonctionnement a été excédentaire de 1 M€.

Les modalités de présentation du compte administratif pour 2016 n'ont pas permis de rapprocher les charges du budget annexe des déchets du CT1 (correspondant au territoire de l'ex CUM) du produit de la TEOM sur le même territoire puisque cet impôt a été intégralement imputé au budget principal, qui a reversé ensuite des subventions d'équilibre aux différents territoires (194,2 M€ en 2016 pour le CT1).

En 2017, le produit prévisionnel de la TEOM inscrit au budget annexe primitif des déchets du territoire CT1 a été fixé à 200,9 M€ (en hausse de + 5,7 % par rapport à 2015, ce qui suppose une progression dynamique des bases d'imposition). Il ne couvre toujours pas les charges courantes prévisionnelles (213,6 M€) et l'équilibre du budget annexe a donc dû être assuré par une subvention du budget principal de 9,4 M€, inscrite au compte 75822.

Il ressort de cet ensemble d'éléments que la surveillance du niveau des charges doit être une priorité pour la métropole.

⁴ La TEOM est un impôt direct additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle est payée par les propriétaires mais peut être répercutée par ces derniers sur les locataires. Cette imposition est basée sur la valeur locative de l'immeuble fixée par l'administration fiscale. Le taux appliqué à cette base est voté par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement qui perçoit l'impôt.

⁵ Taux le plus élevé en 2016 parmi les communes des Bouches du Rhône (source <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fiscalite-locale-communes-0>). Le taux de la TEOM était en 2016 de 6,79 % à Lyon, 16,88 % à Lille, 10,90 % à Nice (même source). Le taux moyen national en vigueur dans les villes moyennes était en 2008 de 9,89 % (source fédération des villes moyennes).

3.1.2 Un niveau de dépenses élevé par rapport à d'autres collectivités

Note méthodologique :

La métropole Aix-Marseille-Provence a indiqué qu'elle ne disposait pas d'éléments de comparaison.

La chambre a entrepris pour sa part une telle étude. Toutefois, comparer les dépenses retracées dans les documents budgétaires de la métropole Aix-Marseille-Provence avec des moyennes nationales par habitant présente quelques difficultés dès lors que les dépenses fonctionnelles récemment publiées sur le site de la direction générale des collectivités locales ne distinguent pas entre les chapitres fonctionnels consacrés à la collecte et au traitement des déchets et les chapitres consacrés à la propreté. Par ailleurs, il n'existe pas de strate « métropolitaine » dans ces publications. En outre, les dépenses relatives à la collecte et au traitement des déchets ménagers sont parfois retracées dans des budgets annexes qui n'utilisent pas toujours la répartition fonctionnelle des dépenses et ne sont donc pas agrégées.

A cet égard, les comparaisons qui suivent, basées sur les informations extraites des flux de dépenses réelles enregistrées par l'application ANAFI⁶, utilisent des données agrégées qui englobent les dépenses des budgets principaux et des budgets annexes des déchets.

S'agissant de l'échantillon, il avait été initialement prévu de retenir, pour la comparaison, les trois autres grandes agglomérations ou métropoles méditerranéennes de Toulon, Nice et Montpellier, ainsi que les deux métropoles françaises de plus d'un million d'habitants (hors Paris) : Lille et Lyon. Toutefois les comptes pour 2016 de deux agglomérations ne retraçaient pas de dépenses consacrées à la collecte ou la propreté, soit parce que l'une ou l'autre de ces compétences sont restées communales, soit parce que ces prestations relèvent d'un établissement public spécialisé. C'est pourquoi la métropole de Montpellier et l'agglomération toulonnaise ont finalement été exclues des termes de la comparaison. La dispersion des dépenses entre les différents intervenants risquait en effet de fausser les opérations d'agrégations (risques de doubles comptes). S'agissant de la métropole lilloise, les données 2016 relatives à la fonction propreté urbaine n'étant pas disponibles, c'est l'année 2015 qui a été retenue.

L'étude qui suit compare donc la situation de la métropole Aix-Marseille-Provence à celle de deux métropoles de taille comparable (Lyon et Lille) ainsi qu'à la métropole de Nice, la plus proche géographiquement.

Par ailleurs, les comptes de la métropole Aix-Marseille-Provence ont été retraités dans la mesure où le budget principal a enregistré, parmi les charges de la fonction collecte, un reversement de TEOM aux budgets des territoires, qui a atteint 253 996 200 € en 2016. Cette somme a été déduite du total des dépenses du budget principal car elle correspond en fait à des dépenses financées sur les budgets des territoires. Le risque de voir ce type de flux croisés fausser les données des autres métropoles examinées est négligeable puisque pour ces dernières, la grande majorité des dépenses figure sur un seul budget (il n'y a pas de budgets de territoires).

⁶ Système d'aide à l'analyse de la situation financière des administrations publiques locales développé par les juridictions financières à partir des données des comptes de gestion sur chiffres des comptes publics.

En outre, les chapitres fonctionnels de l'instruction comptable M57, applicable aux métropoles, sont plutôt détaillés (la fonction collecte est divisée en actions de prévention et sensibilisation, collecte et tri valorisation traitement, et la fonction propreté urbaine est divisée en actions de prévention et sensibilisation d'une part, propreté urbaine et nettoyage d'autre part), mais la répartition des dépenses dans chaque comptabilité apparaît hasardeuse, certaines ne distinguant manifestement pas entre les sous-fonctions ou comportant des erreurs d'imputation. Parti a donc été pris de n'utiliser que les fonctions de regroupement à trois chiffres 721 « Collecte et traitement des déchets » et 722 « Propreté urbaine ».

Enfin, comme à Marseille les prestations de propreté urbaine englobent des charges significatives relatives à l'enlèvement de déchets (prestations complètes sur certaines zones), il est apparu que seul le ratio global retraçant les dépenses par habitant pour la collecte et le traitement des déchets et la propreté urbaine était vraiment significatif. Il demeure également que toutes les dépenses ne sont pas forcément imputées sur les chapitres fonctionnels et qu'à cet égard, l'absence de charges de personnel dans la fonction nettoyage de la métropole Aix-Marseille-Provence minore fortement ses coûts.

Sous ces réserves, les données financières comparées sont, pour l'année 2016 les suivantes :

	Nice côte d'Azur (2016)	Métropole de Lyon (2016)	METROPOLE EUROPEENNE DE LILLE (2015)	METROPOLE AIX MARSEILLE PROVENCE (2016)	CT1 Métropole Aix-Marseille-Provence (2016)
Nombre d'habitants	542 891	1 358 625	1 145 501	1 876 019	1 053 679 €
Dépenses agrégées propreté Urbaine	33 886 046 €	85 107 965 €	32 201 258 €	67 130 202 €	33 722 924 €
action en matière de prévention		72 246 €		24 556 140 €	
action en matière de propreté	33 886 046 €	85 035 719 €		42 574 062 €	33 722 924 €
Dont dépenses de personnel	26 588 663 €	50 425 039 €	14 453 827 €	non renseigné	non renseigné
Dep agrégées collecte et traitement	77 052 560 €	102 299 546 €	130 417 819 €	279 393 638 €	213 311 455 €
Actions de prévention	0 €	817 208 €		2 611 567 €	153 381 €
collecte 7212	77 052 560 €	57 223 091 €		152 507 195 €	117 554 098 €
tri	0 €	44 259 248 €		128 938 598 €	95 603 976 €
Dont dépenses de personnel	18 014 740 €	29 741 492 €	3 273 759 €	86 094 408 €	73 805 981 €
Dépenses réelles collecte et traitement par habitant	142 €	75 €	114 €	149 €	202 €
Dépenses réelles propreté urbaine par habitant	62 €	63 €	28 €	36 €	32 €
Deux fonctions réunies par habitant	204 €	138 €	142 €	185 €	234 €
Dépenses réelles propreté urbaine par habitant sans le personnel	13 €	26 €	15 €	36 €	32 €
Dépenses des deux fonctions sans le personnel	122 €	79 €	126 €	139 €	164 €

Source : logiciel ANAFI.

Au-delà de la dispersion des résultats obtenus, il ressort de cette comparaison que les dépenses de collecte et traitement des déchets par habitant étaient en 2016, sur le territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence, plus élevées que dans les métropoles lyonnaise et lilloise et proches de celles de Nice. En revanche, les dépenses par habitant de propreté apparaissaient moins élevées à Aix-Marseille-Provence mais cette dernière est avantagée car elle n'enregistre pas dans sa comptabilité fonctionnelle de charges de personnel correspondantes. A défaut d'autres éléments pour redresser les résultats, un ratio a été calculé en excluant les dépenses de personnel pour l'ensemble des collectivités. Le coût de la prestation est alors plus élevé pour Aix-Marseille-Provence mais ce ratio est à manipuler avec précaution.

S'agissant des dépenses par habitant des deux prestations confondues, ratio plus significatif, la métropole Aix-Marseille-Provence arrivait en seconde position après Nice (malgré l'absence de prise en compte des charges de personnel relatives à la propreté urbaine).

Le niveau relativement élevé des dépenses de la métropole Aix-Marseille-Provence paraît être dû au coût des prestations réalisées sur le territoire de CT1 (correspondant à l'ex CUM, en italiques dans le tableau). En effet le niveau de dépenses par habitant de ce territoire s'avère particulièrement important par rapport aux autres collectivités, y compris la métropole Aix-Marseille-Provence considérée dans son ensemble.

Compte tenu de ce qui a été précédemment indiqué sur l'évolution prévisible des dépenses afférentes aux marchés signés en 2017 et avec toutes les réserves concernant la validité des données budgétaires examinées, la position de la métropole Aix-Marseille-Provence au sein du panel examiné ne devrait pas s'améliorer au cours de cet exercice.

* * *

Toutefois les prestations externalisées de collecte et de propreté ne constituent qu'une composante des dépenses examinées ci-dessus et il convient de déterminer plus précisément et dans la mesure du possible, si les prix obtenus en 2017 lors du renouvellement des marchés ne seraient pas plus proches des normes existantes.

Il ressort de l'analyse suivante que si ces prix paraissent en repli par rapport à ceux des précédents marchés, ils restent comparativement plutôt élevés.

3.2 Les résultats plus contrastés de l'approche par les prix : un coût de la propreté urbaine très élevé surtout pour le lot n° 1

A partir des données figurant dans le dossier de consultation des entreprises et des dépenses prévisibles pour la première année d'exécution des marchés, la chambre a calculé le coût des prestations de propreté au kilomètre linéaire et par habitant.

Calcul des prix des marchés par habitant et au kilomètre linéaire (montants en €)

Première année	Lot n° 1	Lot n° 2	Lot n° 3	Tous les lots
Coût annuel par habitant de la propreté des voies et marchés	255	94	85	129
Coût annuel au Km de la propreté des voies et marchés selon ML des CCTP	206 764	73 152	41 984	83 425

Sources : contrats et calculs chambre régionale des comptes à partir des quantités figurant dans les CCTP.

Les différences de prix importantes entre les lots ne résultent pas d'une erreur de calcul mais de niveaux de prestations commandés très différents d'un secteur à l'autre de la ville, la métropole ayant notamment décidé de consentir un effort plus soutenu dans le centre touristique de Marseille, correspondant au lot n° 1 (1^{er} et 2^{ème} arrondissements).

Sous la réserve tenant au manque de données comparables, les prix proposés par les entreprises retenues sont bien supérieurs à ceux relevés dans d'autres collectivités.

⇒ L'approche par coûts globaux

Selon les données déclaratives recueillies dans le cadre d'une étude publiée le 23 mars 2015 par l'association des villes pour la propreté urbaine (AVPU)⁷, dont la métropole Aix-Marseille-Provence est membre, portant sur un échantillon de 19 villes (neuf de moins de 50 000 habitants, quatre de 50 000 à 100 000 habitants, quatre de 100 000 à 200 000 habitants et deux de plus de 200 000 habitants), le coût de la propreté représente entre 5,6 et 6 M€ TTC par an dans des villes d'Ile-de-France situées dans des secteurs denses et comprenant une population de 85 à 89 000 habitants.

A Versailles, sur un secteur de 90 000 habitants environ, qui comprend 120 kilomètres de voirie et 240 à 260 kms de trottoirs et qui accueille chaque année plus de 1 000 manifestations dont un festival, le coût annuel du service de la propreté, assuré en régie, oscille entre 2,7 et 3 M€ TTC.

Le coût du même service pour le lot n° 2 (3^{ème} et 14^{ème} arrondissements) couvrant une population comparable de 105 045 habitants, est de près de 10 M€ HT soit 11 M€ TTC. Il est de 8,3 M€ HT soit 9,13 M€ TTC pour le lot n° 3 (15^{ème} et 16^{ème} arrondissements) qui couvre une population de 97 909 habitants.

⇒ L'approche par habitant

Selon la même étude, le coût moyen par habitant de la propreté est de 35 € TTC, soit un ratio deux fois et demi moins élevé que celui constaté pour le lot n° 3, qui bénéficie des prestations les moins coûteuses (85 € HT, soit 93,5 € TTC par habitant). Ce prix est au plus de 70 euros TTC pour les secteurs denses situés en région parisienne.

Les coûts des marchés conclus par la métropole Aix-Marseille-Provence sont donc plus élevés.

L'approche par habitant peut toutefois être discutée car elle ne tient pas compte de la topographie et de la longueur des voies.

⇒ L'approche par la longueur de la voirie

Selon l'étude de l'AVPU, le coût moyen au kilomètre de voirie de la propreté serait de 13 000 € TTC⁸.

Les prix obtenus par la métropole excèdent également ce ratio de manière significative : ils atteignent en effet 83 425 € HT en moyenne, soit 91 767 € TTC par kilomètre de voirie. L'écart est particulièrement important pour le lot n° 1.

⁷ A l'occasion de rencontres franco-allemande sur le thème de la propreté urbaine.

⁸ Les modalités de calcul ne sont toutefois pas précisées dans les résultats de l'étude.

3.2.1.1 La collecte des déchets : un coût élevé par habitant mais acceptable à la tonne

Calcul des prix des marchés par habitant et à la tonne pour ce qui concerne la collecte des déchets (montants en €)

Première année	Lot 1	Lot 2	Lot3	Tous les lots
Coût à la tonne enlèvement des déchets ménagers avec forfait mensuel		105	121	114
Coût à la tonne enlèvement des déchets sans forfait mensuel		26	30	28
Coût par habitant (sauf encombrants)		43	50	52
Coût à la tonne tous déchets		117	155	138
Coût à la tonne des encombrants		373	798	608

Sources : contrats et calculs de la chambre régionale des comptes à partir des quantités figurant dans les CCTP.

Il ressort d'une simulation des dépenses à réaliser au cours de la première année d'exécution des marchés que le prix à la tonne de déchets collectés dont s'acquittera la métropole devrait se situer à un niveau proche de la médiane⁹ figurant dans le référentiel national des coûts publié en mars 2017 par l'ADEME pour l'année 2014.

En effet, les prix des marchés passés par la métropole atteignent 114 € HT par tonne (105 € pour le lot n° 2 et à 121 € HT pour le lot n° 3), alors que la médiane était en 2014 de 108 € HT et que les coûts constatés pour l'ensemble des collectivités, hors déciles supérieurs et inférieurs, se situaient entre 89 € HT et 132 € HT par tonne.

Le prix de la prestation de collecte des encombrants et des jets clandestins, qui consiste notamment à ramasser des déchets de toute sorte (déchets ménagers, gravats, déchets verts, meubles, électro-ménager) signalés comme encombrants ou abandonnés de manière sauvage sur la voirie, est plus difficile à comparer, car seule la référence « enlèvement des encombrants » est prise en compte dans le cadre des études comparatives de l'ADEME ou de l'AVPU.

La chambre relève toutefois que ce coût ramené à la tonne atteint le niveau hors normes de 373 € HT pour le lot n° 2 et 798 € HT pour le lot n° 3.

Si, en valeur absolue, le prix à la tonne de la collecte classique (hors encombrants) paraît acceptable, rapporté au nombre d'habitants, il est bien supérieur à la moyenne nationale. En effet, selon le référentiel précité de l'ADEME, pour la moitié des collectivités, les dépenses correspondantes se situaient entre 19 et 29 € par habitant (35 € maximum pour le décile supérieur), alors qu'elles atteignent 43 € pour le lot n° 2 et 50 € pour le lot n° 3.

4. Les raisons du niveau élevé des prix payés par la métropole

4.1 L'explication partielle par le niveau de service exigé en matière de propreté urbaine

Pour pouvoir porter une appréciation objective et complète sur le niveau des prix obtenus à l'issue de la consultation, il faudrait pouvoir comparer également les conditions techniques de réalisation des prestations au sein de la métropole AMP et dans les autres collectivités. En l'espèce, ces éléments font en partie défaut.

⁹ La médiane est la valeur qui sépare une série de données en deux : la moitié des valeurs est moins élevée que la médiane, l'autre moitié est plus élevée.

Une première explication du surcoût constaté en matière de propreté urbaine résiderait dans le niveau de service particulièrement élevé exigé par les cahiers des charges des marchés, notamment pour le lot n° 1, qui comporte des secteurs à service complet dans lesquels l'entreprise doit non seulement assurer le nettoyage mais également la collecte des déchets et encombrants, en particulier dans les secteurs de marchés (Noailles, Belsunce et Estienne d'Orves), prévoit une prestation particulière de gestion du local à déchets de Noailles et comporte une zone étendue dite de propreté renforcée (ZPR), où l'entreprise doit intervenir 7 jour sur 7.

Dès lors que plusieurs passages sont prévus, le nombre de kilomètres parcourus augmente.

Ces zones de propreté spécifiques existent également dans les autres lots mais elles sont moins étendues et impliquent un niveau de service moindre :

Lot 1 : 1er et 2ème ardt		Lot 2 : 3ème et 14ème arrondissement		Lot 3 : 15ème et 16ème arrondissement	
SECTEUR	ML	SECTEUR	ML	SECTEUR	ML
Noailles	2 503	Secteurs spécifiques 3ème	6 028	St André	6 138
Estienne D'Orves	1 368	Voies courantes 3ème	41 993	St Henri	3 018
Belsunce	7 187	voies courantes 14ème	46 839	L'estaque	4 142
Propreté renforcée	32 846	St Barthélemy	1 051	Grands axes 16ème	10 378
voies courantes	10 554	Bon secours	2 662	St Louis/marché aux puces	26 759
voies courantes renforcées	23 562	Le Canet	5 179	Les Aygalades	2 680
Total	78 020	Les Arnavaux	4 458	La Viste	5 182
Secteurs renforcés	72%	Le Merlan	2 999	St Antoine	9 098
Noailles	3%	Ste Marthe	2 347	Grands axes 15ème	19 915
Secteur spécifiques	11%	St Joseph	5 692	Voies courantes	111 409
		Grands axes 14ème	15 856	Total	198 719
		Total	135 104	Noyaux villageois	15%
		Noyaux villageois	18%	Renforcé	0%
		Renforcé	0%	Secteur spécifiques	0%
		Secteur spécifiques	4%		

Source : cahiers des charges des marchés et calculs chambre régionale des comptes.

Les spécificités de certains secteurs, qui ne constituent pas une nouveauté car elles existaient également dans les précédents marchés, peuvent expliquer les écarts de prix entre les lots et même sans doute, au moins en partie, le niveau global des prix des marchés passés par la métropole.

Pour autant, à considérer les écarts de coûts kilométriques avec les autres collectivités, le niveau de propreté atteint devrait être également remarquable.

Les prestations de propreté urbaine ne sont toutefois à cet égard qu'une composante de l'équation (voir ci-après).

4.2 Un tonnage anormal de déchets collectés

Les marchés conclus par la métropole Aix-Marseille-Provence prévoient un volume de déchets collectés par habitant bien plus élevé que dans des collectivités comparables. Cette particularité explique le caractère hors normes du coût par habitant de cette prestation.

Selon les données fournies aux candidats par les cahiers des charges, les habitants desservis produisent plus de 413 kg de déchets par an (92 050 tonnes hors encombrants pour 223 045 habitants). Il ressort des données du rapport annuel sur l'exécution du service de la métropole que le poids moyen par habitant des déchets collectés aurait atteint 383 kg en 2016 (396 kg en 2015) sur l'ensemble du territoire du CT1 (territoire de l'ancienne communauté urbaine de Marseille avant son intégration à la métropole).

A titre de comparaison, selon le rapport annuel d'exécution du service, la production par habitant de l'agglomération lyonnaise était de 230 kg en 2015.

Selon les données de l'ADEME, la production serait en moyenne nationale de 277 kg par habitant (données 2014 - chiffres clés 2016).

Cette situation anormale trouve son origine dans le développement insuffisant des politiques publiques locales de prévention visant à restreindre le volume de déchets présentés à la collecte.

4.3 L'action insuffisante de la puissance publique pour limiter les tonnages et les abus

4.3.1 L'offre insuffisante de déchetteries et le développement limité du tri sélectif

Pour réduire la quantité d'ordures ménagères et d'encombrants produite et collectée par les bennes à ordures ménagères (BOM), il conviendrait que, comme dans d'autres agglomérations, la métropole Aix-Marseille-Provence prenne des mesures pour développer le tri sélectif (actions de sensibilisation, équipements) et les autres formes de collecte. C'est en menant de telles actions que, selon les données de son rapport annuel, l'agglomération lyonnaise est parvenue à faire baisser la quantité d'ordures ménagères produite par habitant.

A titre d'illustration, selon le rapport annuel précité sur la qualité et le coût du service de collecte, le territoire de l'ex CUM (1 053 679 habitants) compterait 17 déchetteries, qui ont collecté 100 000 tonnes de déchets en 2016. A titre de comparaison, l'agglomération lyonnaise (1 358 625 habitants) comptait la même année 18 déchetteries ayant collecté 131 000 tonnes de déchets.

L'offre de service paraît similaire dans les deux métropoles. La chambre relève toutefois que le territoire marseillais, très étendu et notablement embouteillé, qui compte à lui seul 856 000 habitants, ne dispose que de six déchetteries¹⁰ en service ouvertes aux particuliers, ce qui n'incite pas ses habitants à se déplacer pour se débarrasser de leurs déchets volumineux.

Consciente de ses retards en la matière, la métropole a prévu de développer des déchetteries mobiles, qui seraient disposées dans les secteurs urbains denses.

¹⁰ Source : site : decheterie.com/ville-marseillee-decheterie-s-4.html

4.3.2 L'insuffisance de la prévention et de la répression des comportements inciviques

Alors que la plupart des villes ont engagé des politiques visant à réprimer certains comportements inciviques, l'agglomération marseillaise n'a pas engagé de véritable politique en la matière, en partant du principe qu'il convenait d'abord de présenter une ville propre à ses habitants avant d'envisager de sévir. L'objectif de la métropole est de parvenir à ce résultat dans le cadre des nouveaux marchés, qu'elle présente comme comportant une obligation de résultats. Elle n'exclut pas ensuite de développer la verbalisation qui, à ce jour, n'est pas pratiquée.

La chambre ne peut que l'encourager dans cette voie. Elle relève toutefois qu'en ne traitant pas la question suffisamment en amont, les gestionnaires métropolitains acceptent, en attendant, de payer plus cher les prestations de propreté.

Ainsi les prestataires de la collecte sont rémunérés pour traiter avec des moyens adaptés, les jets clandestins, qui sont des déchets refusés à la collecte, mais qui, ayant été abandonnés sur la voie publique, sont ramassés selon des modalités particulières. Pour leur part, les prestataires de la propreté doivent, en service complet, ramasser des déchets de marchés mais également des ordures ménagères, ce qui rend particulièrement lourdes et nécessairement coûteuses ces opérations, pour un effet potentiellement très éphémères (d'où, dans certains cas, des propositions de « repasse » de la part des candidats pour la collecte et la définition dans les cahiers des charges de zones de propreté renforcées pour lesquelles plusieurs passages quotidiens sont prévus).

L'exemple du marché aux puces, situé dans le 15^{ème} arrondissement (lot n° 3), est à cet égard particulièrement illustratif. Ce marché se tient en partie dans une enceinte confinée, dans laquelle la prestation de collecte et de nettoyage est en principe assurée par le gestionnaire de l'enceinte, et en partie, de manière anarchique, dans les rues environnante (avenue du Cap Pinède et boulevard du capitaine Gèze notamment). La métropole souligne que le nettoyage des abords de ce marché est particulièrement coûteux en raison de l'important volume de jets clandestins à traiter. Cela expliquerait la différence de prix de la prestation entre le lot n° 2 (373 € par tonne) et le lot n° 3 (798 € par tonne). Ainsi, selon la métropole, « *le nombre de dépôts sauvages, ainsi que les activités en périphérie du marché aux puces sont générateurs de besoins importants à déployer pour maintenir un état de propreté acceptable et conforme au CCTP. Les moyens du lot 3 sont également mobilisés sur le marché aux puces sur les créneaux de soirée du vendredi au lundi* ».

La chambre s'interroge toutefois sur cette explication et surtout sur les conséquences qu'il convient d'en tirer pour l'analyse des offres des candidats. En effet, selon les stipulations applicables du cahier des clauses techniques particulières (CCTP), la prestation de nettoyage des abords du marché aux puces est exécutée et rémunérée dans le cadre du nettoyage de la voirie et des marchés et non pas dans le cadre d'une prestation de collecte de jets clandestins. Il ressort d'ailleurs des documents contractuels que le tonnage annuel à évacuer pour le marché aux puces est supérieur à 2 000 tonnes, ce qui correspond à presque la totalité du tonnage annuel de clandestins à évacuer prévu par le marché (2 600 tonnes) pour tout le secteur couvert par le lot n° 3 (15^{ème} et 16^{ème} arrondissements et 80 % du 2^{ème} arrondissement). L'explication donnée par la métropole pour justifier la différence du prix de la prestation entre les deux lots n'est donc pas recevable, sauf à considérer que les quantités de jets clandestins prévues pour le lot n° 3 ont été largement sous-évaluées, ce qui supposerait une insuffisante définition des besoins exprimés au marché et une compensation par le niveau des prix proposés par les entreprises.

4.4 Une construction du marché qui n'est pas de nature à favoriser une baisse significative des coûts

Si les marchés conclus en 2017 ont permis de générer une économie à périmètre constant, une construction plus rigoureuse de ces contrats aurait pu permettre une baisse plus significative des coûts.

4.4.1 Une durée excessive des contrats qui laisse peu de place au développement de modes de collecte moins onéreux

4.4.1.1 Approche juridique et comptable

Aux termes de l'article 16 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, « *I. - Sous réserve des dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée et du présent décret relatives à la durée maximale de certains marchés publics, la durée d'un marché public est fixée en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique (...)* ».

La seule limite expresse de durée posée par la réglementation concerne les accords cadre. L'article 78 du même décret prévoit en effet que « *III. - La durée des accords-cadres ne peut dépasser quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur l'objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure* ».

La durée des marchés, qui comportent une partie modeste relevant du domaine de l'accord cadre (prestations sur bons de commande¹¹), ne pourrait donc dépasser quatre ans.

Parmi les motifs avancés par la métropole pour justifier la durée de six années retenue pour les trois lots, figure le fait que « *la solution à 6 ans permettrait à MPM de mettre en place la nouvelle métropole sans avoir à renouveler le marché au moment du transfert effectif des compétences* » (compte rendu de réunion préparatoire du 23 avril 2015). Cette explication est juridiquement surprenante.

La métropole a également fait valoir auprès de la chambre, comme auprès du préfet, que l'importance des investissements à réaliser par les entreprises justifiait une durée de six ans et qu'une durée plus courte aurait renchéri le montant des marchés.

Cet argument paraît de prime abord fondé. Une analyse effectuée à partir des dotations aux amortissements incluses dans les décompositions des prix globaux forfaitaires des entreprises retenues permet en effet de penser qu'une durée d'amortissement de trois ans aurait suscité un surcoût de l'ordre de 7,5 M€ HT sur la durée des marchés, soit 2,6 % de leur montant (voir le tableau détaillé figurant en annexe 1).

Ce raisonnement, qui reprend les arguments présentés par les services de la métropole, est toutefois minimaliste

¹¹ Le montant maximum de l'accord-cadre est de 1 400 000 € HT sur 6 ans.

En effet, il apparaît tout d'abord que le calcul ne vaut que si l'annuité est bien d'un sixième de la valeur des matériels. Or l'annuité figurant dans la décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF) ne correspond exactement à la valeur du bien divisée par la durée d'amortissement annoncée de six ans (ou 72 mois) que pour une seule des entreprises retenues. D'autres facteurs que la durée ont donc été intégrés par certains candidats pour déterminer les dotations justifiant la décomposition du prix, celles-ci étant parfois minorées, parfois majorées.

Ensuite, même en partant de l'hypothèse que les annuités sont basées sur la durée de six ans annoncée, elles ne tiennent pas compte de la date de mise en service des immobilisations, ce qui impliquerait que le titulaire du marché remplace systématiquement un matériel dès qu'il est amorti. On observe pourtant que les marchés n'imposent pas l'achat de matériels neufs ou leur remplacement. Certains candidats retenus disposent de matériels anciens qui ne seront pas obligatoirement renouvelés.

En tout état de cause, l'amortissement d'un matériel ne dépend pas en principe de la durée du marché dans le cadre duquel il est utilisé mais de sa durée de vie, sauf à considérer qu'à la fin du contrat, tous les matériels seront mis au rebut. Ce n'est manifestement pas le cas puisque plusieurs candidats ont prévu de reprendre du matériel dont ils disposaient déjà, ou du matériel d'occasion.

Il n'est donc pas certain qu'une durée plus courte aurait entraîné une majoration de prix due à l'amortissement des matériels dans les mêmes proportions que celles découlant du calcul présenté ci-avant.

Mais c'est moins sur le plan juridique que sous l'angle de l'économie du contrat qu'il convient de se placer pour porter une appréciation circonstanciée sur la durée des marchés.

4.4.1.2 Une durée peu compatible avec les évolutions envisagées ou envisageables

⇒ En ce qui concerne la perspective d'une diminution du volume des déchets collectés

Si, la première année d'exécution des marchés, le prix à la tonne de la collecte des déchets ménagers est comparable à celui constaté dans d'autres agglomérations, sa structure se singularise par le fait qu'il comprend une part forfaitaire importante (environ 70 %, correspondant *grosso modo* aux charges de personnel).

Cette particularité n'est pas de nature à permettre à la métropole de bénéficier pleinement de la réduction du volume des déchets collectés, alors qu'il s'agit d'une tendance nationalement et localement observée.

⇒ En ce qui concerne la perspective d'un développement de la collecte latérale

La longue durée des marchés prive également la métropole de la possibilité de bénéficier de gains de productivité liés à l'évolution des modes de collecte.

L'établissement public entend développer progressivement la collecte latérale des déchets. 6 000 tonnes de déchets seraient collectées selon cette technique durant la deuxième année d'exécution des marchés. Ce volume serait porté à 12 000 tonnes par an à partir de la troisième année et jusqu'au terme de l'exécution des contrats (soit 48 000 tonnes sur les quatre dernières années de leur mise en œuvre).

L'intérêt de ce changement de technique réside dans le fait que les bennes à ordures classiques, qui nécessitent la présence de trois hommes (un chauffeur et deux ripeurs), sont plus coûteuses à l'exploitation que les bennes à collecte latérale, dont l'utilisation n'en nécessite qu'un ou deux (le chauffeur et éventuellement un agent manipulant le matériel de levage seul). Un autre avantage de la collecte latérale réside dans le nombre ou la durée des tournées, qui sont moindres puisque les bacs à collecte latérale, qui sont de très grande capacité, ne sont vidés que lorsqu'ils sont pleins et ne nécessitent donc pas une même fréquence des tournées de ramassage. Ce nouveau système de collecte génère ainsi une double économie, sur le personnel et sur les tournées, ce qui se vérifie à l'examen des prix à la tonne des deux modes de collecte :

Prix à partir de la 4^{ème} année	Lot n°	Lot n° 3	Tous les lots
Coût à la tonne de la collecte classique des déchets ménagers (forfait mensuel compris)	119 €	147 €	134 €
Coût à la tonne de la collecte latérale des bornes d'apport	66 €	32 €	49 €

Source : marchés passés par la métropole et calculs de la chambre régionale des comptes.

Toutefois le recours à ce procédé nécessite l'acquisition de camions spécifiques. Le prix de revient de la prestation à la tonne est en partie dépendant de l'amortissement de ces matériels nouveaux et il est d'autant plus élevé que le tonnage facturé est très faible.

Le choix consistant à introduire dans les marchés une technique d'enlèvement qui ne se développera vraiment que sur la fin de leur exécution impacte donc à la hausse les prix proposés par les entreprises, même s'ils se révèlent inférieurs à ceux de la collecte classique.

S'il n'est pas possible de passer sans délai de la collecte classique à la collecte latérale, il aurait sans doute mieux valu attendre le déploiement d'un nombre significatif de bacs spécifiques à levée latérale sur les secteurs retenus et passer plus tard de nouveaux marchés adaptés aux deux modes de collecte.

En réalité, il semble que la montée en charge très lente et progressive de cette prestation réponde à une exigence des personnels, qui s'inquiètent des suppressions de postes qu'elle pourrait occasionner. La chambre relève à cet égard que l'effectif employé par les entreprises pour assurer le service en fin de période ne varie presque pas, notamment en ce qui concerne le lot n° 3, pour lequel l'entreprise retenue a maintenu son effectif global sur toute la durée du marché.

En conclusion, il est étonnant que la métropole n'ait pas prévu pour la collecte latérale des tranches conditionnelles dont la mise en œuvre aurait pu être retardée en cas de modification des prévisions initiales. Certains candidats l'ont d'ailleurs fait observer. La métropole aurait également pu passer plusieurs marchés successifs de plus courte durée.

4.4.2 Une division par lots géographiques inappropriée

4.4.2.1 Un allotissement aux marges de ce que la réglementation prévoit

Aux termes de l'article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics : « I. - *Sous réserve des marchés publics globaux mentionnés à la section 4, les marchés publics autres que les marchés publics de défense ou de sécurité sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. A cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots. // Les acheteurs peuvent toutefois décider de ne pas allotir un marché public s'ils ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.// Les acheteurs peuvent limiter le nombre de lots pour lesquels un opérateur économique peut présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique.*

(...) II. - *Lorsqu'un acheteur décide de ne pas allotir un marché public, il motive son choix selon des modalités fixées par voie réglementaire ».*

L'article 12 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics précise que « I. - *L'acheteur qui décide de ne pas allotir un marché public répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure aux seuils de procédure formalisée motive ce choix : 1° Dans les documents de la consultation ou le rapport de présentation mentionné à l'article 105, lorsqu'il agit en tant que pouvoir adjudicateur (...) ».*

En l'espèce la métropole n'a constitué que trois lots géographiques.

La question se pose de savoir si elle ne devait pas constituer des lots par nature de prestation. En l'espèce, chaque lot géographique (même le lot n° 1 propreté) couvre des prestations de nature fondamentalement différente et ne répond donc pas aux conditions prévues par les textes dans la mesure où elles constituent indiscutablement des « *prestations distinctes* ». En effet lesdites prestations sont les suivantes :

- La propreté (lavage et balayage des voies et trottoirs), prestation payée au forfait qui couvre les voies, marchés et manifestations en service complet (collecte et nettoyage) comme c'est le cas dans les autres collectivités ;
- La collecte des ordures ménagères résiduelles et assimilées (PAV enterrés, postes fixes, points de regroupements et en porte à porte – prix C1-1 et 1-2 la première année) ;
- La collecte des jets clandestins et des encombrants, interventions ponctuelles réalisées en fonction des besoins et des actes d'incivisme (prix CE1 la première année) ;
- La collecte latérale des ordures ménagères et assimilées en conteneurs d'apports volontaires (prix C11 la première année) ;
- Les prestations occasionnelles de collecte de mise à disposition de bennes et de véhicules variés (cinq types de véhicules – prix C01 à C05) dans les communes limitrophes et autres arrondissements de Marseille ;
- Les prestations occasionnelles de mise à disposition de personnel et de matériels pour la propreté (quatre types de prestations – prix P01 à 04 et majorations pour nuits dimanches et jours fériés) dans les communes limitrophes et autres arrondissements de Marseille.

Ces prestations auraient pu, comme c'est le cas ailleurs, être regroupées en deux ou trois grandes familles à peu près homogènes : l'enlèvement par bennes d'ordures ménagères des déchets ménagers et assimilés d'une part, la propreté et le nettoyage des voies et marchés d'autre part, et le cas échéant, l'enlèvement des encombrants et des jets clandestins. Ces regroupements souvent pratiqués par d'autres collectivités présente en outre l'avantage de bien distinguer ce qui relève de la collecte des déchets, qui est financé par la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM ou REOM), du nettoyage de la voirie et des marchés, qui est financé par d'autres ressources.

Dans le rapport de présentation concernant le lot n° 2 prévu par l'article 105 du décret susmentionné du 25 mars 2016, le motif du regroupement des prestations est formellement indiqué mais de manière très laconique : l'allotissement par nature de prestation « *aurait rendu l'exécution de la prestation plus coûteuse* ».

4.4.2.2 Un allotissement peu optimal

Le découpage en trois lots seulement géographiques n'allait en effet pas de soi, même au sein des services de la métropole. Plusieurs scénarii ont été étudiés et débattus au cours de réunions préparatoires à la passation des marchés, sur la base de travaux menés par un cabinet conseil rémunéré par la métropole pour l'assister dans sa maîtrise d'ouvrage (AMO).

Lors d'une réunion organisée le 30 avril 2015, le cabinet a présenté des hypothèses basées sur des lots géographiques avec spécialisation technique (collecte ou propreté) allant de trois à sept lots.

Il a également présenté les retours d'expériences de grandes collectivités qui ont fait le choix de constituer des lots économiquement importants (pour la compétence collecte). L'AMO a ainsi signalé :

- Le cas du Grand Nancy, qui a mis en place un lot « collecte » pour 262 515 habitants¹² d'une durée de 7 ans ;

- Le cas du Grand Lyon, qui a constitué trois lots de près de 200 000 habitants chacun d'une durée de 5 ans ;

- Le cas de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, qui a fait le choix de mettre en place quatre lots pour plus de 110 000 habitants d'une durée de cinq ans.

La possibilité de faire un seul lot pour la collecte ne paraissant pas adaptée, les services ont demandé à l'AMO d'étudier des scénarii de trois à sept lots géographiques comprenant les deux prestations.

Dans une présentation datée du 3 septembre 2015, le cabinet a décrit deux séries de scénarii, l'une prévoyant la séparation de la collecte et du traitement avec un découpage entre deux lots « collecte » et deux à quatre lots « propreté », l'autre mutualisant collecte et propreté avec un scénario à cinq lots et un scénario à trois lots. Les avantages et inconvénients de chaque scénario ont à nouveau été détaillés.

¹² A titre de comparaison, les trois lots marseillais couvrent 286 291 habitants.

L'AMO a présenté le seul avantage de la seconde famille de scénarii dans les termes suivants : « *ne pas faire de vague et éviter les conflits sociaux* ». Dans une estimation économique des scénarii datée du 11 septembre 2015, il a rappelé que le coût d'un « *scénario de printemps* », entre temps abandonné, prévoyant cinq lots techniques (deux lots « *collecte* » et trois lots « *propreté* ») pouvait être estimé à 49 M€ contre 52 M€ par an pour le scénario finalement retenu de regroupement en trois lots géographiques.

Suite à ces réunions et présentations, qui ont également traité de la question de la reprise des personnels, la métropole a décidé de s'en tenir à son organisation précédente, consistant à regrouper collecte et propreté dans des lots géographiques. La seule amélioration a consisté à réduire le nombre de ces lots par rapport aux marchés précédents, ce qui a permis, selon les termes de l'AMO, « *une optimisation raisonnable des moyens humains et matériels* » et une « *limitation du nombre d'interfaces* » avec MPM. Le seul regret exprimé par l'intervenant était que l'optimisation ait été « *limitée encore par les règles s'appliquant pour la reprise du personnel* ». Un sureffectif existant de 76 agents avait d'ailleurs été identifié.

La métropole a fait valoir auprès de la chambre que le regroupement des prestations dans le cadre de trois lots géographiques présentait les avantages suivants :

- Les lots géographiques ont été élargis par rapport aux précédents marchés et conçus pour une utilisation optimale des moyens, dans le but d'assurer une plus grande concurrence et de réduire les coûts ;

- Un seul prestataire est responsable de l'ensemble des prestations ;

- La délimitation est économiquement homogène pour susciter une « *égale appétence des entreprises* » mais respecte autant que possible les limites administratives des arrondissements.

Ces justifications peuvent être discutées :

1° - Au regard de cet argumentaire, le découpage des lots n° 1 et n° 3 apparaît incohérent puisque le lot n° 1, qui concerne les 1^{er} et 2^{ème} arrondissements ne prévoit pas de prestations de collecte et le lot n° 3 prévoit la collecte des déchets sur 80 % du 2^{ème} arrondissement, la prestation restant assurée en régie par les services de la métropole sur le reste du territoire de cet arrondissement.

Le 3 septembre 2015, l'AMO a d'ailleurs posé la question suivante : « *pourquoi séparer le 2^{ème} sur deux lots ?* ».

Questionnée par la chambre à ce propos, la métropole a d'abord justifié ce découpage par le fait que le lot n° 3 aurait été trop important s'il avait intégré à la fois les prestations de collecte et de propreté du 2^{ème} arrondissement et par la cohérence qu'il y avait à confier la propreté des 1^{er} et 2^{ème} arrondissements au même prestataire.

La première de ces deux justifications étant obscure, la chambre a renouvelé sa question et la métropole a alors fait valoir que le découpage retenu répondait à une exigence de « *juste équilibre coût/risque social/répartition public privé* ».

La juridiction comprend de ces réponses qu'il aurait été compliqué et peu optimal financièrement de redéployer sur d'autres arrondissements exploités en régie, les 120 agents territoriaux et les matériels affectés à la collecte et gérés en régie sur le territoire du 1^{er} arrondissement, en sus de ceux affectés à la propreté qui ont dû être réaffectés en raison du transfert du service de la propreté, assuré jusque-là en régie, au futur attributaire du lot n° 3 (172 agents municipaux affectés à la propreté du 1^{er} arrondissement à redéployer sur d'autres secteurs de la ville gérés en régie).

En raison de l'obligation légale qui leur était faite de reprendre les personnels affectés aux opérations dans le cadre des marchés précédents, ce découpage a posé problème aux entreprises candidates. Des incertitudes sont en effet apparues quant à la répartition de ces personnels entre les nouveaux lots.

2° - L'une des raisons du regroupement de prestations différentes réside dans le report sur les entreprises de missions de puissance publique, concernant l'organisation, le pilotage et la coordination des marchés, relevant en principe de la métropole qui, sans le reconnaître clairement, estime ne pas être en mesure de les assurer elle-même.

Les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) prévoient ainsi que les prestations doivent être réalisées de façon coordonnée avec un passage de l'équipe de collecte puis le passage d'une équipe de nettoyage. Le résultat final est ensuite mesuré et fait l'objet de contrôles. Ce système, qui est supposé éviter des rejets de responsabilité d'un prestataire sur l'autre, a toutefois ses limites pour le lot n° 1, pour lequel plusieurs coordinations sont nécessaires, plusieurs prestataires (le titulaire du lot n° 3 ou la régie de la métropole) intervenant sur chaque arrondissement. Le marché correspondant prévoit ainsi deux coordinations hebdomadaires sous la houlette d'un agent de la métropole. Si la collectivité est capable d'assurer et superviser deux coordinations pour ce lot, l'argument de la meilleure coordination avancé par l'établissement public perd quelque peu de sa pertinence.

3° - A supposer qu'il soit effectivement nécessaire de regrouper des prestations différentes mais complémentaires pour en optimiser la coordination et dès lors que la métropole reconnaît que la réduction du nombre de lots est de nature à favoriser la concurrence et la mutualisation des moyens, on peut se demander s'il n'aurait pas été plus opportun de regrouper toutes les prestations dans un seul marché couvrant tout le territoire concerné et d'abandonner le découpage par lots géographiques.

La concurrence aurait été probablement plus forte si un seul marché de l'ordre de 300 M€ sur six ans avait été dévolu.

Par ailleurs, un découpage en deux ou trois lots techniques aurait présenté plusieurs avantages :

- Un nettoyage assuré sur un périmètre plus vaste que celui de deux arrondissements est susceptible d'engendrer des économies d'échelle sans empêcher, comme dans les marchés précédents, la définition de niveaux de propreté différents selon les quartiers si telle est la volonté de la collectivité.

- Une collecte réalisée sur un périmètre géographique étendu peut permettre une plus grande optimisation des moyens pour peu qu'il existe une volonté de revoir les rythmes de travail (une même équipe peut effectuer par exemple une collecte tôt le matin dans certains secteurs et une collecte tard le soir dans d'autres secteurs avec le même matériel).

- Un découpage en lots techniques permet en outre de mieux apprécier la valeur technique des offres. En effet, si plusieurs prestations différentes doivent être analysées, il existe un risque de devoir choisir une entreprise proposant une offre technique optimale pour l'une des prestations (par exemple la collecte) mais très médiocre pour une autre prestation (par exemple le nettoyage).

- Un découpage par lots techniques aurait été économiquement plus favorable : comme indiqué *supra*, l'AMO avait estimé l'économie annuelle potentielle à 3 M€.

Pour ce qui concerne la prestation par nature ponctuelle de collecte des jets clandestins et encombrants, une organisation à l'échelle de la métropole permettrait d'utiliser le matériel

spécifique nécessaire (camions à grande capacité) de manière plus efficiente et aussi de mieux optimiser le personnel affecté à cette tâche.

Enfin, le maintien d'un découpage en lots géographiques mais remaniés et impliquant la reprise de personnel dans des conditions de répartition peu transparentes a pu fausser la concurrence en favorisant les entreprises qui avaient déjà une bonne connaissance du terrain.

En conclusion, la chambre invite pour l'avenir la métropole à privilégier une organisation consistant à subdiviser les prestations en lots techniques comprenant des prestations de même nature (collecte, clandestins, nettoyage). Outre qu'elle est plus conforme à l'esprit de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, cette solution est de nature à favoriser l'expression de la concurrence.

4.4.3 Les effets pervers des imprécisions ayant affecté la définition des prestations

4.4.3.1 Rappel des règles applicables

Les marchés passés en 2017 sont des marchés de services courants. Au regard de leur montant prévisionnel, largement supérieur aux seuils des procédures formalisées et de publicité européenne, trois procédures d'attribution étaient envisageables, conformément à l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics :

- L'appel d'offres ouvert ou restreint ;
- La procédure concurrentielle avec négociation ;
- Le dialogue compétitif.

Le recours à la procédure concurrentielle avec négociation ou au dialogue compétitif doit être justifié (art. 25-II du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics) car elle est réservée aux cas suivants :

- 1° Le besoin ne peut être satisfait sans adapter des solutions immédiatement disponibles ;
- 2° Le besoin consiste en une solution innovante ;
- 3° Le marché comporte des prestations de conception.

La métropole pouvait difficilement justifier le recours à l'une ou l'autre de ces deux procédures et n'avait d'autre choix que de procéder à un appel d'offres, en l'occurrence ouvert.

Mais la mise en œuvre de cette procédure nécessite que le pouvoir adjudicateur définisse préalablement et suffisamment ses besoins.

La définition préalable des besoins résulte des dispositions combinées des articles 30 et 31 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et de l'article 6 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. L'article 30 de l'ordonnance prévoit en particulier que « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.* ». Son article 31-I précise que « *Les prestations à réaliser sont définies par référence à des spécifications techniques* ».

Ces obligations n'ont pas été satisfaites en l'espèce.

4.4.3.2 Des besoins définis avec une imprécision remarquable

Après la transmission, le 16 août 2016, de l'avis d'appel public à la concurrence au Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) et au Bulletin officiel des annexes de marchés publics (BOAMP), fixant au 14 octobre 2016 la date limite de réception des offres :

- Un avis rectificatif a été publié le 18 août 2016 afin de modifier le montant des estimations (confusions entre montants HT et TTC) ;

- Une lettre circulaire n° 1 a été adressée aux candidats le 7 septembre 2016, afin d'apporter des modifications au dossier de consultation. Le paragraphe relatif à la reprise du personnel dans le règlement de consultation a été modifié et les cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) des lots n° 1 et 3 ont dû être complétés quant à la composition des équipages de collecte ;

- Une lettre circulaire n° 2 du 12 octobre 2016 a annoncé le report de la date limite de réception des offres au 2 novembre 2016 ;

- Par lettre circulaire n° 3 du 14 octobre 2016, les services de la métropole ont répondu aux questions posées par certains candidats, des modifications au dossier de consultation ont été annoncées et les détails quantitatifs estimatifs (DQE) de l'ensemble des lots ont été modifiés, ainsi que les cadres de réponses synthétiques des lots n° 2 et 3 ;

- Une lettre circulaire n° 4 du 21 octobre 2016 a répondu à de nouvelles questions posées par certains candidats.

Les lettres circulaires précitées ont fait suite aux nombreuses interrogations soulevées par les candidats au vu du dossier de consultation des entreprises qu'ils avaient retiré, démontrant en cela que certains besoins ou informations essentielles n'avaient pas été suffisamment ni clairement circonscrits pour leur permettre de formuler une offre.

Les réponses apportées ont souvent été fort éloignées des attentes des candidats, y compris sur des points essentiels, ainsi que le révèlent les éléments qui suivent, sélectionnés par la chambre :

- ⇒ Un candidat au lot n° 1 a demandé ce que représentaient en nombre et tonnage les jets clandestins en 2014 et 2015. La métropole a indiqué dans sa lettre circulaire n° 3 du 14 octobre 2016 qu'elle ne disposait pas de ces informations. Elle a répondu de la même manière en ce qui concerne les tonnages produits par les marchés forains. Elle n'a pas été davantage en mesure d'indiquer le nombre de forains présents sur les marchés ou le tonnage des déchets et des encombrants du secteur de Noailles, qui constituait pourtant un véritable enjeu dans la définition du prix du lot n° 1.
- ⇒ Dans la même lettre circulaire, l'établissement public a précisé qu'il ne fournirait pas le détail des dotations en bacs individuels pour les lots n° 2 et 3.
- ⇒ Il a produit la même réponse à propos du nombre des manifestations devant être couvertes par les prestations du lot n° 1, même si une liste retraçant les manifestations de 2015 figurait en annexe 10 du CCTP à titre d'information. Cela paraît problématique pour une prestation supposée couverte par un prix forfaitaire.

- ⇒ Le vidage des corbeilles qui, selon le CCTP, ne doivent pas être remplies à plus de 80 % et vidées autant de fois que nécessaire, a aussi suscité des questions, qui sont également restées sans réponse. Il ressort par exemple de la lettre circulaire n° 3 du 14 octobre 2016 que la métropole n'a pas été en mesure d'indiquer aux candidats la quantité de sacs en plastique utilisés chaque année pour les corbeilles publiques.
- ⇒ S'agissant des surfaces à traiter à l'eau chaude sous haute pression, elle a répondu pour le lot n° 1 qu'il s'agissait d'un service à la demande dont l'emplacement et les surfaces ne pouvaient être précisés à l'avance. Dans ces conditions, il est permis de se demander s'il était raisonnable de l'inclure dans un prix global forfaitaire.
- ⇒ Le CCTP prévoit l'usage de produits de « dégraissage » (article 12.2 des lot n° 2 et 3). La métropole a indiqué dans sa lettre circulaire du 14 octobre 2016 que le « dégraissage » ne faisait pas partie du marché en ce qui concerne les façades d'immeubles mais qu'elle attendait une prestation de nettoyage « *d'une certaine partie du mobilier urbain* ».
- ⇒ Dans la circulaire du 14 octobre 2016, faisant état de la présence de quelques rares bornes monétiques d'approvisionnement en eau (trois dans le 3^{ème} arrondissement, une dans le 15^{ème} arrondissement et aucune dans les 14^{ème} et 16^{ème} arrondissements), la métropole a indiqué qu'elle n'avait pas encore « décidé du déploiement ou non du dispositif des bornes monétiques ». Cela est pourtant important car elle a indiqué en réponse à une autre question que c'est le seul moyen pour les entreprises de s'approvisionner en eau. Les candidats ont donc élaboré leurs prix sur la base de trajets importants pour rejoindre les bornes alors qu'ils pourraient être réduits en cours d'exécution du contrat si la collectivité décidait de multiplier les bornes.
- ⇒ S'agissant du développement de la collecte latérale, la métropole a indiqué dans le même document que le plan d'action prévu à l'article 5.2.2 du CCTP pour la montée en puissance de ce mode de collecte était en cours d'élaboration. Plus loin dans sa réponse, elle a précisé que l'implantation des 150 à 200 puis 300 à 400 bacs de collecte latérale par arrondissement n'était pas encore connue. Pourtant, l'entreprise ayant posé la question avait indiqué que l'information relative au plan d'action était essentielle pour optimiser et organiser les moyens mis en œuvre pour assurer la prestation.
- ⇒ Le local à déchets de Noailles a suscité de nombreuses interrogations de la part des entreprises. Un candidat a notamment demandé à visiter les locaux. Il lui a été indiqué dans la réponse circulaire n° 3 qu'une telle visite n'était pas prévue. La métropole a simplement précisé, en réponse à une autre question, que le flux produit par ce local était de 30 m³ par jour sans préciser la répartition par flux de ce volume.
- ⇒ S'agissant des personnels des anciens titulaires des marchés à reprendre, de très nombreuses questions ont été posées du fait des incertitudes ou des contradictions du dossier de consultation quant à leur nombre, la durée du travail appliquée et le niveau de leurs rémunérations. Le plus souvent, la métropole a indiqué en réponse qu'elle avait fourni les informations en sa possession, lesquelles lui paraissaient suffisantes pour pouvoir établir une offre, et s'est bornée à rappeler qu'il appartiendrait à l'ancien titulaire du marché de fournir, après le renouvellement du contrat, les éléments demandés au nouveau titulaire en application de la convention collective. A titre d'illustration, les candidats qui l'ont demandée n'ont pas pu obtenir la répartition exacte à opérer des personnes affectées au 2^{ème} arrondissement avant la conclusion des nouveaux marchés, et qui étaient à répartir entre le lot n° 1 et le lot n° 3.

Or cette information précise était disponible, ainsi que cela ressort des diaporamas présentés par le cabinet conseil de la métropole lors de réunions préparatoires à la dévolution des marchés (voir par exemple le diaporama de la réunion du 3 septembre 2015).

4.4.3.3 Les effets d'une mauvaise définition des besoins ne sont pas anodins

⇒ **Le risque pris par la personne publique d'obtenir des prix fixés par les candidats en tenant compte d'une part de risque ou d'incertitude dans l'étendue des prestations demandées**

Il était pour les entreprises candidates très difficile de formuler une offre compte tenu de l'incertitude quant aux moyens à déployer. Elles n'avaient pour seule limite visible que l'estimation du prix du marché fixé par l'administration que cette dernière a publiée.

⇒ **Le risque que les entreprises ne puissent formuler des offres techniquement satisfaisantes et de biaiser la concurrence**

Ce risque est illustré par le constat que le rapport d'analyse des offres a ponctuellement reproché à des entreprises candidates une insuffisance des moyens engagés pour des prestations que la métropole n'avait pas été capable de définir précisément en volume. Ainsi, pour le lot n° 2, il a été reproché à un candidat de ne pas avoir prévu de véhicule de grande capacité, ce qui est effectivement pénalisant pour traiter des jets clandestins d'un volume important.

Le flou entretenu sur le nombre des personnels à reprendre est à cet égard particulièrement regrettable. Il a eu des effets pervers sur le résultat de la consultation, car l'analyse des offres montre que la reprise des effectifs était un point essentiel dans l'appréciation des moyens mis en œuvre par les candidats pour atteindre les objectifs du marché (une colonne devait être renseignée à ce titre dans les offres) et que, dans les limites de l'impact que cela pouvait avoir sur les prix, une prime à la notation a été donnée aux entreprises qui proposaient de mobiliser le plus de moyens humains.

4.4.4 Une obligation de maintien des effectifs et des conditions de travail amplifiée par une prime donnée à celui qui embauche le plus

La loi comme les conventions collectives imposent une obligation de transfert des contrats de travail en cas de changement du titulaire d'un marché public.

Les effectifs à reprendre ne pouvaient donc que constituer une composante essentielle du prix des prestations futures mais posaient le problème de leur nombre et surtout de leur répartition et de l'étendue des engagements des candidats en la matière.

4.4.4.1 Sur les incertitudes tenant au nombre de personnels à reprendre

La métropole a demandé à un cabinet d'avocats de réaliser une étude portant sur le sujet. Cette étude juridique, datée du 22 mai 2015, comportait l'avertissement suivant :

« Il convient d'attirer l'attention de MPM sur le rôle devant être le sien durant cette phase : MPM agit en tant que pouvoir adjudicateur dans le cadre du renouvellement des marchés de collecte et de nettoyage. La responsabilité de cette procédure lui incombe donc. MPM devra donc tenir un rôle « moteur » durant cette phase et solliciter des prestataires actuels l'intégralité des informations nécessaires à la détermination de l'affectation des personnels par nouveaux lots et par secteur.

Les opérations de calcul seront donc à sa charge, et MPM devra tout mettre en œuvre pour récupérer les informations nécessaires auprès de ses prestataires¹³. En cas de refus, des sanctions coercitives (pénalités pour non transmission des informations) ou judiciaires (référé mesures utiles) pourraient être prononcées afin de permettre ce calcul et assurer l'information des candidats aux futurs marchés ».

L'absence d'information suffisante des entreprises candidates sur le personnel à reprendre constitue une atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats, ainsi que l'a souligné la cour administrative d'appel de Bordeaux dans un arrêt du 8 novembre 2016, n° 15BX00313, Société Guyanet. La juridiction a en effet estimé qu'« (...) en vertu du principe d'égalité de traitement des candidats, rappelé à l'article 1^{er} du code des marchés publics, le pouvoir adjudicateur doit porter à la connaissance de tous les candidats les caractéristiques essentielles du contrat. S'agissant d'un marché de nettoyage, et donc, d'une activité à forte intensité de main d'œuvre, la masse salariale mise en œuvre par le précédent titulaire du marché, dont il est constant qu'elle était susceptible de devoir être reprise, devait être portée à la connaissance des candidats.

7. Il est constant que le pouvoir adjudicateur n'a pas communiqué aux candidats la liste des salariés à reprendre en application de l'article 7 de la convention collective nationale des entreprises de propriété et services associés du 26 juillet 2011 étendue par l'arrêté du 23 juillet 2012. Il ne saurait à cet égard être reproché à la société requérante de n'avoir pas posé de questions concernant la reprise des personnels dès lors que ces informations devaient figurer dans les documents de la consultation. Par suite, et à l'exception de la précédente attributaire du marché, les candidats n'ont reçu à aucun moment une information suffisante sur l'élément essentiel que constituait, eu égard au poids des charges de personnel dans l'activité considérée, la masse salariale qu'ils étaient susceptibles de devoir reprendre pour la préparation de leur offre. Par suite, l'absence d'information des entreprises candidates sur le personnel à reprendre a constitué une atteinte au principe d'égalité de traitement des candidats¹⁴ (...) ».

En tout état de cause, même si les conventions collectives font également obligation à l'ancien titulaire du contrat de donner ces informations à son successeur, la métropole avait tout intérêt, pour assurer l'égalité des candidatures et obtenir de bonnes propositions, à transmettre à chacun le même renseignement le plus précis possible.

A défaut, le risque était que les candidats présentent des propositions hétéroclites en matière d'effectifs au regard des incertitudes qu'ils pouvaient nourrir quant au nombre de ceux qui devaient être repris.

La chambre a vérifié, à partir des cadres de réponses synthétiques contenus dans leurs offres, si les entreprises soumissionnaires avaient chacune repris le même nombre de personnel.

Elle a constaté des divergences marginales entre les entreprises soumissionnaires pour le lot n° 2, mais très importantes pour le lot n° 3.

^{13 14} : Souligné par la chambre.

Divergences constatées pour le lot n° 3

Entreprises :	S1	S2	S 3	S 4	S 5
Repris collecte	97	115	100	138	Non renseigné
Repris propreté	121	121	178	132	Non renseigné
Total repris	218	236	278	270	-
Effectif total affecté au marché	231	236	278	301	220

Source : cadre de réponse synthétique.

La chambre s'est également attachée à vérifier, à partir des pièces figurant dans les dossiers des candidats, de quelles informations ceux-ci avaient pu disposer.

Figuraient dans le dossier de consultation des entreprises certaines informations concernant la reprise des personnels et, notamment pour le lot n° 3, des tableaux faisant ressortir en résumé, les effectifs suivants :

- Lot A (précédent marché) : collecte 58, propreté 95, total 153 et pièce expliquant que ce chiffre est erroné et qu'il faut compter 142 ;
- Lot D : collecte 60,5, propreté 74,5, total 135 ;
- Lot E : collecte 29, propreté 60, total 89.

Aucun élément ne permettant d'apprécier la répartition à opérer des personnels de l'ancien lot A (correspondant à une partie des 1^{er} et 2^{ème} arrondissements) n'a été trouvé au dossier.

La chambre a donc interrogé la métropole en lui demandant quelles informations précises elle avait finalement communiqué aux candidats pour chaque lot (liste du personnel à reprendre, précisions des fonctions et niveaux de salaires etc...).

En réponse, l'établissement public s'est contenté de transmettre des courriers (datés de juin 2016) adressés aux anciens titulaires des marchés, accompagnés d'états du personnel fournis par chaque ancien titulaire.

Selon ces états, les effectifs précédents répartis sur les anciens lots seraient, en résumé et en effectif global par lot, les suivants :

Tableau résumé de la réponse fournie par la métropole

	Propreté et collecte					Gestion des déchets à Noailles (1 ^{er} arrondissement)
Localisation	Lot A (20 967 habitants) : - Une partie du quartier Belsunce (1 ^{er} arrondissement) - Une partie du 2 ^{ème} arrondissement	Lot B (44 651 habitants) : 3 ^{ème} arrondissement	Lot C (61 317 habitants) : 14 ^{ème} arrondissement	Lot D (75 783 habitants) : 15 ^{ème} arrondissement	Lot E (17 383 habitants) : 16 ^{ème} arrondissement	
Attributaire	Onyx Méditerranée SA	Polyurbaine 13 SARL (Derichebourg)	Bronzo	Société méditerranéenne de nettoyage	Polyurbaine 13 SARL, devenue POLYCEO (Derichebourg)	Société méditerranéenne de nettoyage
	153 (personnel deuxième dont 58 collecte et 95 en nettoyage)	88 en propreté et 49 en collecte	91	60,5 en collecte et 74,5 en propreté	29 en collecte et 60 en propreté	?

Source : données métropole, réponse au questionnaire sur les informations communiquées aux candidats.

La métropole s'est donc contentée d'adresser aux candidats la liste des effectifs que lui avaient transmise les entreprises sans les ventiler des anciens lots vers les nouveaux lots, en signalant simplement qu'il y avait parfois des erreurs de comptage.

Il ressort incidemment de ces données que l'effectif total serait de 605 agents. A titre de comparaison, l'AMO avait estimé cet effectif à 533 agents en septembre 2015 (avec un sureffectif de 76 agents compris dans le total).

On comprend donc pourquoi les reprises vérifiées par la chambre sont relativement cohérentes s'agissant du lot n° 2, pour lequel il suffit d'additionner les effectifs du 3^{ème} et du 14^{ème} arrondissements, alors qu'elles ne le sont pas du tout pour le lot n° 3, où intervient le découpage du deuxième arrondissement (la collecte s'effectuera sur 80 % du territoire du 2^{ème}).

Ce défaut d'information précise des entreprises a pu avoir une incidence sur la sélection des offres (voir ci-dessous).

4.4.4.2 Sur les conséquences de la reprise des personnels en termes de coûts

Comme indiqué *supra*, dans sa présentation du 3 septembre 2015, l'AMO avait estimé qu'avec une organisation optimisée du travail, la prestation de collecte pourrait être effectuée avec 141 agents au lieu des 221 affectés à cette tâche par les titulaires des marchés précédents.

Il prévoyait une légère augmentation de l'effectif (316 au lieu de 312 agents pour la prestation proprement dite).

Pour le nettoyage, la chambre relève, sur la foi de l'étude AVPU précitée, que les effectifs affectés à cette prestation sont supérieurs de 50 % à ceux constatés dans les villes comparables. Le ratio moyen est en effet de 0,97 agent pour 1 000 habitants alors qu'à Marseille, il atteint 1,45 agent pour 1 000 habitants.

Or les nouveaux marchés ont été construits sur le principe du maintien des effectifs employés et de leurs rémunérations y compris accessoires, posé par la convention collective, mais aussi semble-t-il de tous leurs avantages acquis, ce qui est socialement idéal et gage de paix sociale mais économiquement aberrant surtout quand on analyse les conditions d'emploi de ces personnes, dont la productivité est faible et dont les horaires de travail priment parfois sur l'intérêt général.

Il est à noter à cet égard que les personnels affectés au balayage mécanisé ont tous, quel que soit le type de voie, les mêmes horaires : ils travaillent de 5h 30 à 13h 30, soit en grande partie pendant les heures de pointe de circulation du matin et de la mi-journée sur les voies à circulation dense.

Par ailleurs, sur la productivité des agents, un candidat a relevé :

« Il nous a paru opportun de tenir compte des réalités sociales propres à ce marché, et notre dimensionnement repose sur une augmentation « mesurée » du temps de travail. C'est pourquoi, par rapport à la situation actuelle, nous nous en sommes tenus aux amplitudes suivantes en démarrage de marché, qui vous ont été présentées au paragraphe 2.4 de la partie de notre mémoire.

	<i>Temps de travail effectif moyen *</i>	<i>Temps de service moyen **</i>
<i>Chauffeur PL nettoyage</i>	<i>3,5 h</i>	<i>5,5 h</i>
<i>Chauffeur VL</i>	<i>3,5 h</i>	<i>5,5 h</i>
<i>Lancier souffleur</i>	<i>3,5 h</i>	<i>5,5 h</i>
<i>Chauffeur BOM</i>	<i>2 h</i>	<i>5,5 h</i>
<i>Equipier collecte</i>	<i>2 h</i>	<i>5,5 h</i>
<i>Cantonnier</i>	<i>5,5 h</i>	<i>6 h</i>

**De l'arrivée de la zone d'intervention au départ vers le dépôt ou l'exutoire.*

***Incluant les temps de trajet, de vidage, de pause et de prise de service ».*

De plus, si la plupart des candidats aux lots n° 2 et 3 ont soumissionné en se contentant de reprendre les effectifs transférés ou en prévoyant de légèrement les augmenter, le nouveau titulaire du lot n° 3 a, étonnement, promis de recruter de façon importante, ce qui n'a pas été sans influence sur le résultat de l'analyse des offres (voir ci-après).

Pour le lot n° 1, l'importance des recrutements s'explique en revanche par le fait qu'il a fallu pourvoir à l'effectif nécessaire pour assurer une prestation qui était jusqu'alors réalisée en régie sur le 1^{er} arrondissement (172 agents restés territoriaux, 127 recrutés par le titulaire du lot).

5. Le choix du titulaire du lot n° 3 n'a pas respecté le principe de transparence des procédures et d'égalité de traitement des candidats

A l'issue de la consultation, la métropole a reçu cinq offres se présentant de la manière suivante :

Estimation	93 800 000 € HT
S 1¹⁵	103 839 244,80 €
S 2	93 717 565,92 €
S 3	107 803 487,98 €
S 4	97 800 326,36 €
S 5	102 931 092,02 €

¹⁵ Les noms des entreprises candidates ont été anonymisés.

5.1 La longue maturation de l'analyse des offres

La procédure d'attribution des marchés n'appelle pas d'observation en la forme. Cependant l'étude des comptes rendus de plusieurs réunions tenues au sein des services de la métropole préalablement à la séance de la commission d'appel d'offres au cours de laquelle a été décidée l'attribution des contrats, montre que les critères de jugement des offres et leur pondération ont posé problème aux responsables de la métropole, qui ont revu à plusieurs reprises leurs notes et leurs commentaires.

La notation des offres des candidats a ainsi évolué au gré de trois simulations successives effectuées les 2 et 9 décembre 2016 et le 6 janvier 2017. Les modifications de notes ont porté sur la valeur technique (pondérée à 40%) et la valeur environnementale des offres (5%). Etant quant à elle régie par une règle de trois, la notation du critère prépondérant du prix (55%) n'offrait aucune possibilité de modification.

Les modifications ainsi réalisées ont été sans effet sur l'attribution du lot n° 2 puisque dans tous les cas la société moins-disante est restée classée première.

Pour le lot n° 1, les simulations successives de la notation ont conduit à classer premier le candidat dont l'offre présentait une meilleure valeur technique par rapport à un candidat qui était mieux placé sur le critère du prix.

S'agissant en revanche du lot n° 3, les modifications successivement apportées aux notes concernant la valeur technique des offres ont conduit à en modifier le classement au profit de l'entreprise finalement retenue.

Si des ajustements et des simulations de mise au point ne sont pas interdits, ils ne doivent toutefois pas conduire à occulter les aspects positifs de certaines offres ou, au contraire, à en survaloriser d'autres.

En l'espèce, les ajustements réalisés ont principalement porté sur le sous-critère relatif aux moyens humains, en accordant une importance fondamentale au coefficient de remplacement calculé pour chaque candidat. Ce coefficient mesure le nombre d'agents sur le terrain (nombre de postes opérationnels par rapport à l'effectif de personnels d'exploitation, hors personnels d'encadrement administratif et de maintenance).

5.2 Une évaluation contestable de la valeur technique fondée en grande partie sur les moyens humains mis en œuvre et le coefficient de remplacement

5.2.1 Les aspects positifs de certaines offres n'ont pas été valorisés dans le rapport d'analyse des offres

La lecture comparative des commentaires des offres justifiant les notes montre que deux candidats ont manifestement été sous-notés.

En effet, au fur et à mesure des mises au point réalisées dans les conditions décrites au point précédent, l'analyse de leurs offres a été progressivement purgée d'éléments positifs pourtant incontestables, afin que le rapport d'analyse des offres présenté à la commission puisse mieux justifier le classement proposé.

Par exemple, alors qu'un candidat organisait des « repasses » en collecte dans le 2^{ème} arrondissement, seules les « repasses » du candidat dont la note a été réévaluée ont été finalement mentionnées dans le rapport d'analyse des offres.

De la même façon, le nombre de cantonniers que plusieurs candidats proposaient de déployer était supérieur à celui du candidat le mieux classé, qui a pourtant obtenu la mention « *très satisfaisant* » pour les agents sur le terrain, alors que sur ce point, les offres de ses concurrents n'ont fait l'objet d'aucune appréciation élogieuse.

Il était également difficile de porter dans l'analyse une appréciation positive sur l'affectation de moyens humains proposée par un candidat écarté concernant sa prestation spécifique de nettoyage du marché aux puces, si l'on voulait pouvoir pleinement justifier la note très moyenne de 3 qui lui a été globalement attribuée sur ce sous-critère.

Ainsi les aspects positifs de sa proposition, qui n'avaient pourtant pas échappé aux techniciens qui ont procédé à l'analyse des offres, ont été gommés au gré des modifications successives de l'appréciation qu'ils ont portée sur les offres. Les commentaires suivants, un temps envisagés, ont, en effet, été éliminés dans la version définitive du rapport d'analyse des offres : « *De plus, le candidat prévoit un nombre d'agents important pour la réalisation des prestations de nettoyage spécifiques telles que le nettoyage des abords du marché aux puces avec 15 agents (6 cantonniers en permanence + 2 couples balayeuse-laveuses PL + 1 camion de collecte PL) ce qui est satisfaisant, et le désherbage où il prévoit 4 agents en permanence, ce qui est élevé* ».

Dans les commentaires concernant l'offre de ce candidat, a été ensuite abordé l'épineux problème du coefficient de remplacement. Il ressort de l'analyse correspondante que le nombre total d'ETP proposé est insuffisant au regard du faible coefficient de remplacement de 1,41. Il en a été de même pour un autre candidat bien placé dont la note a été ramenée de 4 à 3 au regard d'un coefficient de remplacement de 1,43 avec la mention : « *le nombre total d'ETP est insuffisant au regard du faible coefficient de remplacement de 1,43* ».

Ce ratio concernant le « *coefficient de remplacement* » tel que calculé par les rédacteurs du rapport d'analyse des offres, a pesé fortement sur la notation des moyens humains et le résultat de la consultation.

5.2.2 Le taux de remplacement hors normes du candidat retenu

Pour le candidat le mieux noté (l'entreprise S4), le coefficient mentionné dans le rapport d'analyse des offres a été calculé ainsi :

Total ETP : 301,1 ;

Personnel d'encadrement : 22,02 ETP ;

Personnel administratif et de maintenance : 12,43 ETP ;

Personnel d'exploitation : 266,6 ETP.

Il en a été déduit qu'avec 140 agents sur le terrain tous les jours en collecte et en propreté le coefficient de remplacement était de 1,99 (en réalité 1,91¹⁶). En d'autres termes, ce candidat proposait d'affecter au marché un remplaçant pour chaque agent sur le terrain.

¹⁶ 266,6/140 selon la méthode appliquée pour les autres candidats.

Ce coefficient était nettement supérieur à celui résultant des autres offres (à l'exception d'une seule) :

Sociétés	S1	S2	S3	S4	S5
Coefficient de remplacement	1,43	1,88	1,41	1,99	1,63 <i>NB : le manque d'information dans l'offre ne permet pas d'afficher ce coefficient avec certitude.</i>
Notes obtenues	3	4	3	6	3

Source : rapport d'analyse des offres.

Ce facteur a largement contribué à gonfler la note du sous-critère relatif aux moyens humains du candidat finalement retenu, qui a obtenu le maximum de 6.

Il semble que la plupart des candidats aient estimé qu'il n'était pas nécessaire de recruter des personnels en plus de ceux qu'il était obligatoire de reprendre et qui étaient déjà à même d'exécuter les prestations. Cela leur a nui notamment pour le calcul du coefficient de remplacement. Ce paramètre a donc paradoxalement encouragé la création d'emplois alors même qu'un sureffectif avait été mis en évidence par l'AMO dans l'organisation précédente.

* * *

L'offre retenue n'était pas de manière évidente la meilleure sur la valeur technique, notamment en matière de propreté : elle souffrait en effet de faiblesses en ce qui concerne les moyens mis en œuvre sur le terrain pour le nettoyage (cf. annexe n° 2), de l'absence de mise en place d'un contrôle interne dédié, et de la vétusté des matériels que l'entreprise prévoyait d'utiliser. Elle a été sélectionnée en grande partie grâce à son excellent coefficient de remplacement.

Ce choix est d'autant plus discutable que, sur le point crucial des effectifs mis en œuvre, l'offre de ce candidat présentait de notables incohérences.

5.3 Les incohérences de l'offre retenue s'agissant des effectifs

5.3.1 Les interrogations résultant de la comparaison des effectifs sur la base de tableaux remplis différemment par les candidats

Tous les candidats devaient remplir un tableau (cadre de réponse synthétique) des moyens humains exprimés sur la base de 1 610 heures annuelles de travail, mentionnant les effectifs mobilisés pour les prestations et faisant apparaître, dans une colonne dédiée, les personnels repris des anciens titulaires des marchés.

Le tableau de l'entreprise finalement sélectionnée présentait un nombre élevé de personnels (301, dont 270 repris) et un taux d'absentéisme particulièrement important par rapport aux autres candidats (19,69 % contre environ 5 %). Ce taux a suscité la curiosité des services chargés de l'analyse des offres, qui ont demandé des explications au candidat.

Dans une lettre du 7 février 2017, ce dernier a expliqué en substance que dans ses calculs, un équivalent temps plein correspond à 1 820 heures annuelles (35 heures x 52 semaines) et couvre à la fois l'effectif présent et l'effectif de remplacement pendant les repos de roulement des équipes. L'entreprise a également expliqué que le taux d'absentéisme *stricto sensu* ne servait qu'à calculer le coût budgétaire supplémentaire à prévoir pour couvrir les absences non liées au roulement des équipes, au sens large (maladies, congés annuels etc...).

L'effectif total annoncé de 301 personnes serait donc l'effectif nécessaire calculé en « base 1 610 heures » pour assurer le service que le candidat exprime dans son organisation interne en « base 1 820 heures ». Le taux d'absentéisme élevé ne correspondrait donc pas seulement à l'absentéisme classique dû à la maladie (dans ce cas il serait similaire à celui des autres candidats) mais également à l'effectif supplémentaire nécessaire pour couvrir la différence existant entre une organisation de travail sur 1 820 heures et une organisation sur 1 610 heures.

Dans ces conditions on peut se demander si l'effectif total de 301 personnes affiché par le candidat retenu n'est pas qu'un effectif théorique et imaginer que si l'entreprise S4 avait présenté ses effectifs comme les autres candidats, elle aurait affiché environ 267 personnes avec un taux d'absentéisme classique de l'ordre de 5 %. Le « coefficient de remplacement » résultant d'une telle offre se serait alors établi à 1,68¹⁷, un ratio bien moins séduisant que celui qui a été retenu dans l'analyse des offres (1,99).

Ce n'est toutefois pas l'interprétation qui a prévalu dans les services métropolitains, qui ont considéré que ce candidat proposait bien d'affecter au marché un effectif de 301 personnes en « ETP 1 610 heures ».

Cependant les incohérences affectant son offre financière conduisent à douter de la capacité réelle de ce candidat à fournir un effectif de 301 personnes pour l'exécution du marché.

5.3.2 Les incohérences affectant l'offre financière du candidat retenu

S'agissant de la part représentative des coûts de main d'œuvre, l'examen du cadre de décomposition des prix¹⁸ rempli par le candidat retenu montre que :

- Pour aucune des catégories d'emploi, la colonne « coût annuel » ne correspond à la multiplication du nombre d'agents en ETP par leur coût chargé annuel : le total des coûts de main d'œuvre affiché est manifestement et volontairement sous-évalué par rapport à celui résultant du calcul (il s'établit à 11 892 085 € contre 13 604 761 € sur la base du nombre d'ETP multiplié par les coûts salariaux annuels) ;
- Le total recalculé des coûts de main d'œuvre n'est pas cohérent avec le prix des prestations tel qu'il apparaît dans le devis quantitatif estimatif (DQE) utilisé pour le calcul de la note concernant le prix de l'offre.

En effet, ce prix est manifestement sous-évalué pour la prestation de collecte des déchets puisque, une fois recalculé, le coût de main d'œuvre représenterait près de 90 % du prix (5 006 198 € de charges pour un prix de 5 890 744 €), ce qui est irréaliste.

Les mêmes constats se déduisent de l'analyse des prestations de collecte des encombrants et jets clandestins et de propreté avec cependant des écarts un peu plus importants entre coûts réels de main d'œuvre et prix proposés.

¹⁷ 266,6 / (1820/1610) / 140.

¹⁸ Le cadre de décomposition du prix donne le détail et justifie les prix qui sont récapitulés ensuite dans le décompte quantitatif estimatif qui permet de comparer les prix des candidats.

Les deux concurrents les mieux placés après l'entreprise retenue ont présenté des offres bien plus cohérentes à cet égard. Elles n'étaient pas entachées d'erreurs manifestes de calcul, et les coûts de main d'œuvre qui y étaient détaillés représentaient environ 70 % du prix proposé.

Le tableau joint en annexe n° 3 donne le détail de ces calculs.

De telles anomalies ne sont pas anodines car choisir un candidat qui propose un prix incohérent avec ses coûts de production expose la personne publique à des difficultés d'application du contrat, notamment pour ce qui concerne la qualité des prestations réalisées.

En outre, la réalité des effectifs présentés peut être mise en doute, alors que cette donnée a été cruciale pour l'appréciation de la valeur technique de l'offre et plus particulièrement pour le calcul du coefficient de remplacement (cf. ci-avant).

Les incohérences relevées par la chambre n'avaient cependant pas totalement échappé aux techniciens chargés d'analyser les offres. Aussi le président de la commission d'appel d'offres-a-t-il demandé le 16 décembre 2016 au candidat ayant présenté ces calculs erronés de confirmer son offre en observant que « *le nombre d'ETP multiplié par le coût total annuel par agent ne correspond pas au coût total annuel global* ».

⇒ **Les explications du candidat S4**

Le 19 décembre 2016, l'entreprise a confirmé sa proposition et convaincu la métropole de la validité de ses calculs en invoquant des arguments en partie déjà évoqués dans sa réponse du 2 février 2017 concernant le tableau des effectifs (voir ci-avant)¹⁹. En substance, le candidat a exposé que :

- Il avait raisonné sur base d'une durée de travail nécessaire de 1 820 heures, soit un agent ETP travaillant 35 heures par semaine sur 52 semaines ;
- Pour couvrir un service fonctionnant sept jours sur sept, il lui faut 1,4 ETP travaillant 35 heures par semaine (1 610 heures an) ;
- Un coefficient de 19,69 % a été appliqué au coût pour faire face aux remplacements des personnels absents ;
- Les effectifs calculés pour la prestation sont comptabilisés en « ETP 1 820 heures » soit un agent à temps plein et un agent assurant son remplacement pendant ses absences ;
- Afin d'afficher le nombre d'ETP sur la base de 1 610 heures de travail comme demandé dans le cahier des charges, la formule suivante a été appliquée : $1 \text{ ETP } 1\,820 = 1,13 \text{ ETP } 1\,610$ ($1\,820 / 1\,610 = 1,13$) ;

Sur la base de ces explications, le candidat a présenté à la métropole une démonstration chiffrée consistant en un nouveau tableau construit différemment du cadre de décomposition du prix, faisant apparaître les effectifs en ETP exprimés en base 1 820 heures de travail, soit 267,14 agents. Le total des charges figurant au bas du tableau est de 11 892 053,51 €, ce qui correspond au coût affiché dans la décomposition du prix.

Contrairement au cadre de cette décomposition, ce tableau comprend des lignes telles que « *provision CP* » et « *intérim* » qui ont pour objet de couvrir le remplacement des absents. Il en ressort que chaque emploi occupé 1 820 heures revient à 44 516 €, cette somme couvrant les remplacements et les congés des personnels affectés au marché.

¹⁹ Les explications fournies par le candidat ont concerné tous les lots mais sa réponse n'est analysée au présent rapport qu'en tant qu'elle concerne le lot n° 3.

⇒ Les questions en suspens

Les explications ainsi apportées par la société S4 ont satisfait les services de la métropole chargés de l'analyse des offres.

Cependant, outre que les nouveaux calculs de l'entreprise souffrent de quelques erreurs matérielles, certes sans gravité, ils soulèvent de nombreuses interrogations de nature à mettre en doute la solidité de l'offre présentée.

- C'est ce qui ressort d'une première analyse ciblée sur le point le plus problématique du cadre de décomposition du prix de la société S4 – la collecte – à laquelle s'est livrée la chambre.

Sont reproduits ci-dessous les éléments essentiels du cadre de décomposition du prix et du tableau explicatif fourni par le candidat pour ce qui concerne les prestations de collecte :

Extraits du cadre de décomposition du prix et calculs de la chambre

Equipier et équipier remplaçant	Nombre d'agents en ETP	Coût salarial annuel affiché par agent (en €)	Coût total apparaissant au DPGF (en €)	Coût recalculé (en €)
Equipier collecte	50,63	40 139	1 768 160,59	2 032 238
Equipier collecte remplaçant	9,97	40 140	366 186	400 194
Sous-total collecte	60,60		2 134 346,16	2 432 431,68
équipier collecte encombrants	13,95	40 139	495 672	559 939
équipier encombrants remplaçant	2,75	40 140	101 936	110 385
Sous-total collecte encombrants	16,70		597 608,51	670 323,58
Total toutes collectes	77,30		2 731 954,67	3 102 755,26
Dont équi-piers (sans remplaçants)	64,58		2 263 832,66	2 592 176,62

La chambre relève que sur la base du coût total affiché, le coût annuel par agent moyen ressort à 35 342 € (2 731 945,67 / 77,30) alors que le coût individuel affiché est de 40 139 €.

Tableau explicatif du 19 décembre 2016 (résumé et totalisé par la chambre)

Collecte	Nombre	Coût annuel (en €)	Total (en €)
Equipier collecte 16 ^{ème} arrdt	11,34	41 664,88	472 480
équipier collecte 2 ^{ème} arrdt	19,00	40 844,48	776 045
équipier collecte 15 ^{ème} arrdt	26,79	37 910,11	1 015 612
Totaux (ajouté par la chambre)	57	39 631,31	2 264 137

Le tableau fourni par l'entreprise ne permet de retrouver directement, ni le nombre d'agents de collecte figurant dans le DPGF, ni les coûts individuels, ni le coût total des salaires y apparaissant, ni celui qui aurait résulté des calculs consistant à multiplier le nombre d'ETP par leur coût moyen annuel.

Il est cependant possible de faire un rapprochement partiel avec le cadre de décomposition du prix en partant de quelques hypothèses.

Sur une base théorique de 1 820 heures par an, l'entreprise a besoin, pour exécuter le marché, de mobiliser 57 équipiers de collecte coûtant 2 264 137 €

Sur la base d'une durée annuelle de travail de 1 610 heures, elle doit, selon sa propre analyse, mobiliser 64 agents (57 x 1,13) ce qui correspond au nombre d'équipiers de collecte dans le cadre de décomposition du prix, sans les remplaçants. Les autres équipiers seraient couverts, dans le tableau du 19 décembre 2016, par les coûts afférant à l'intérim et aux remplacements voire aux congés payés, figurant sur d'autres lignes du tableau que l'entreprise a produit le 19 décembre 2016 mais qui couvrent indistinctement tous les emplois.

Il est en revanche plus compliqué de retrouver le coût figurant dans la décomposition du prix pour 64 agents, soit 2 263 832 €.

Les dépenses de personnel correspondant à 64 agents travaillant 1 610 heures et payés en moyenne 39 631 € par an (coût moyen ressortant du tableau du 19 décembre 2016) atteindraient en effet 2 536 404 €.

Pour approcher la somme affichée dans la décomposition du prix, il faut partir de l'hypothèse, invérifiable mais retenue semble-t-il par le candidat, que le coût moyen d'un agent travaillant 1 610 heures est inférieur de 11,54 % au coût annuel individuel du même agent et de ses remplaçants sur une durée de 1 820 heures (1 820 / 1 610) :

$64 \times 39\,631 \text{ €} / (1\,820 / 1\,610) = 64 \times 35\,058 \text{ €} = 2\,243\,724 \text{ €}$, somme proche de celle affichée dans la décomposition du prix du marché.

- Une seconde analyse a alors été effectuée à partir d'une totalisation du tableau explicatif pour s'assurer de sa cohérence tous emplois confondus

Si l'on additionne les emplois du tableau explicatif fourni le 19 décembre 2016 par l'entreprise S4, le nombre total d'agents en ETP est de 267,14 personnes en « base 1 820 heures ». Cela équivaut à 301 personnes employées sur la base de 1 610 heures, soit le total des agents figurant dans la décomposition du prix.

Le coût moyen des personnels employés selon le tableau du 19 décembre 2016 est de 44 516 € par an, en « base 1 820 heures ».

Pour reprendre le raisonnement exposé ci-avant pour les personnels de collecte, il faut réduire ce coût de 11,54 % pour obtenir un coût moyen individuel en « base 1 610 heures ». Il s'établit alors à 39 379,71 €.

301 agents coûtant en moyenne 39 379,71 € par an représentent une charge annuelle de 11 853 292 € correspondant au coût total affiché dans la décomposition du prix.

Considérée dans sa globalité, l'explication du candidat sur les effectifs paraît cohérente avec son offre financière, même si la part de la main d'œuvre demeure globalement plus forte que chez ses concurrents les mieux placés (sauf pour la propreté).

- Toutefois si le résultat est globalement cohérent, il soulève plusieurs questions.
- Le fait que les remplaçants et intérimaires n'aient pas été valorisés par fonction dans le tableau produit le 19 décembre 2016 par l'entreprise S4 suscite des doutes quant aux effectifs réellement dédiés par le candidat retenu à chaque type de prestation ;

- Surtout, le coût moyen des agents ramené à 1 610 heures (39 380 € toutes charges comprises) afin de justifier la validité des coûts globaux de la société S4 est très inférieur à ceux proposés par les autres concurrents, alors que ceux-ci sont supposés avoir également affiché des effectifs sur la base de 1 610 heures : ils s'élèvent à 52 886 € pour la société S1 et à 48 392 € pour la société S3 par exemple²⁰ ; le montant affiché par la société S4 est d'autant moins crédible que les effectifs retenus par chaque candidat sont majoritairement des agents repris avec tous leurs avantages salariaux et qu'il est censé couvrir tous les cas d'absence²¹.

Dès lors ou bien l'effectif de 301 personnes affiché par la société S4 n'est qu'un effectif théorique, ou bien son coût est trop bas.

En supposant même que chaque agent affecté au marché coûte effectivement 39 380 € par an au candidat retenu, on peut raisonnablement penser que toutes les entreprises n'ont pas rempli le cadre de la décomposition du prix sur les mêmes bases et qu'en conséquence leurs offres ne pouvaient être comparées pour l'appréciation du critère des moyens humains affectés au contrat.

Il reste que le marché a été notifié et est devenu exécutoire. Il est donc trop tard pour revenir le cas échéant sur le choix effectué. Le mémoire technique de l'entreprise étant contractuel, il appartiendra à la métropole de s'assurer avec constance, durant les six années de la durée du contrat, de la bonne exécution des prestations qui suppose la mise en œuvre effective des moyens humains annoncés.

6. Premières interrogations relatives aux conditions d'exécution des contrats

6.1 En ce qui concerne les clauses non modifiées à la suite des demandes de précisions des entreprises

Quand bien même auraient-elles été déposées en préfecture, les lettres circulaires par lesquelles la métropole a apporté certaines précisions aux candidats quant à la teneur du service attendu ou à l'application des clauses du marché n'ont pas, *a priori*, valeur contractuelle. En effet, elles ne sont pas visées à l'article 21 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) qui répertorie les pièces constitutives du marché.

Dans son courrier de transmission des marchés au contrôle de légalité, le vice-président de la métropole qui a présidé la commission d'appel d'offres ne les a d'ailleurs pas mentionnées parmi les pièces qui les constituent.

L'établissement public soutient désormais que, par leur énoncé, ces lettres ont rendu contractuelles les informations qu'elles contiennent.

²⁰ En fait, une seule entreprise (S5) présentait des coûts proches de ceux de S4 mais son cadre de décomposition du prix a été rempli de manière très incomplète et son offre a été jugée peu crédible par la métropole.

²¹ Il est à noter en revanche que le coût moyen individuel en « base 1 820 heures » de la société S4 se rapproche de celui affiché par les autres candidats puisqu'il est de 44 516 €.

La chambre relève pour sa part, et en tout état de cause, que lorsqu'il ressort de ces informations que les clauses du marché sont inapplicables ou qu'elles nécessitent une interprétation, il est préférable de les modifier avant la signature du contrat et de transmettre le contrat modifié au préfet afin qu'il soit revêtu du caractère exécutoire.

A défaut, les clauses correspondantes restent sujettes à contestation en cours d'exécution du marché, avec des conséquences éventuelles sur la nature, la qualité ou le coût des prestations.

Ainsi, sur les points ci-après répertoriés, les questions posées ont mis en évidence un manque de précision des CCTP et CCAP sans que les réponses apportées n'aient été retranscrites dans les pièces contractuelles exécutoires :

- A la suite d'une demande de précision portant sur la formule de révision de prix annuelle pour laquelle une parenthèse paraissait avoir été omise en fin de formule, la métropole a confirmé, par sa lettre circulaire n° 3 du 14 octobre 2016, l'existence d'une erreur de rédaction. Pourtant, dans le CCAP exécutoire transmis à la chambre par la préfecture, la formule en cause, mentionnée à l'article 3.2.1 de ce document, n'a pas été rectifiée (pour les lots n° 2 et 3). Interrogée sur ce point, la métropole a indiqué que le CCAP avait été modifié. La chambre constate cependant que la version que lui a communiquée la préfecture ne l'avait pas été.
- S'agissant de cette même formule, il résulte d'une autre réponse apportée par la lettre circulaire du 14 octobre 2016 que les indices « d'arrivée » sont calculés sur la base des indices connus sur les 12 derniers mois avec comme borne, l'indice correspondant au mois d'anniversaire de la notification du marché. Cette interprétation des clauses contractuelles n'a pas non plus été retranscrite dans le CCAP dont la chambre a eu communication. Selon la métropole, l'explication apportée étant suffisante, il n'était pas nécessaire de modifier le contrat. La chambre souligne pour sa part que sur ce point également, le contrat est fragile. En effet, l'article 18-V du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics impose à l'acheteur public de préciser dans le marché les conditions de la révision du prix.
- Alors que la même lettre circulaire a précisé par ailleurs que les capacités erronées des bacs de chargement latéral figurant à l'article 14.2.5 du CCTP des lots n° 2 et 3 (soit 2,8 m³ ne correspondant à aucune de celles figurant à l'article 1.2 du même cahier), les rectifications nécessaires ne figurent pas non plus dans le CCTP que la préfecture a communiqué à la chambre. La métropole a indiqué que cela n'avait aucun impact sur le marché, le véhicule de collecte étant le même.
- La lettre circulaire du 14 octobre 2016 indique enfin que les voies de la ZAC des hauts de Sainte-Marthe entrent dans le champ des prestations du lot n° 2, ce qui met en lumière une ambiguïté du dossier de consultation des entreprises. A la question de savoir si les pièces contractuelles ont finalement prévu son inclusion, la métropole a indiqué : « *Oui on dit que du linéaire pourra être rajouté dans le CCTP* ». Cette réponse montre que les dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics selon lesquelles la nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminées avec précision avant le lancement de la consultation n'ont pas été respectées.

Ces approximations laissent présager quelques négociations délicates avec les entreprises attributaires des marchés.

6.2 S'agissant des exigences de qualité de la métropole

La métropole a fait valoir que les marchés avaient été conçus comme des contrats basés sur une obligation de résultat plutôt que sur une obligation de moyens, ce qui justifierait d'ailleurs qu'elle n'ait pas jugé utile de donner certaines indications aux candidats.

6.2.1 Une obligation de résultat ?

Plusieurs dispositions contractuelles des marchés conclus en 2010 par la CUM prévoyaient déjà une obligation de résultat :

- L'article 6 du CCTP de ces contrats fixait des obligations de résultat concernant la collecte et la propreté. Le contrôle de la bonne réalisation des prestations était effectué par la communauté urbaine *via* un système de suivi et de localisation des véhicules prévu à l'article 11 du CCTP ;
- Des zones de propreté renforcée étaient prévues à l'article 7 du CCTP ;
- L'article 12 du CCTP prévoyait un service particulier sur certaines parties de territoire : Euroméditerranée, le marché aux puces (15^{ème} arrondissement), la plage de Corbière... ;
- La collecte des marchés et manifestations publiques était prévue à l'article 20 ;
- La collecte des encombrants et jets clandestins était prévue à l'article 21 ;
- L'article 25 imposait à l'entrepreneur de coordonner l'action de propreté avec celle de la voirie ;
- Les articles 25 à 28 du CCTP fixaient les obligations de résultat du service de la propreté.

D'une façon générale, ces exigences ont été renforcées dans les nouveaux marchés, qui comportent notamment désormais des obligations précises concernant le rendu visuel des prestations réalisées. La métropole devra toutefois s'assurer de leur respect effectif.

6.2.2 Une augmentation des pénalités ?

Dans le cadre de l'instruction, les services de la métropole ont insisté sur les nombreuses et lourdes pénalités qui seront infligées aux titulaires des marchés si les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants et indiqué que des agents seront affectés à la surveillance des prestations.

Les marchés de 2010 (art. 6 du CCAP) prévoyaient déjà 101 pénalités pour défaut ou mauvaise réalisation des prestations.

Les marchés de 2017 (art. 5 du CCAP) en prévoient 68.

14 pénalités prévues en 2010 ne le sont plus en 2017.

Inversement, 16 cas de pénalités n'étaient pas prévus en 2010 et apparaissent en 2017.

Le montant de 51 pénalités a augmenté entre 2010 et 2017 mais cette information doit être nuancée par les difficultés de comparaison.

En effet, la « non-exécution » ou « l'exécution partielle » du cantonnement des voies étaient décomposées en 14 cas de pénalités en 2010. Ce n'est plus le cas dans les contrats de 2017, qui ne prévoient plus respectivement que « *le défaut d'exécution du cantonnement* » (pénalité de 1 500 €) et « *l'exécution partielle du cantonnement* » (pénalité de 1 000 €).

En 2010, le montant minimum de pénalité était de 8 € (pénalité pour bac defectueux), le montant maximum était de 2 500 € en cas de non-respect du service minimum (pénalité non prévue en 2017) et le montant moyen était de 353 €.

En 2017, le montant minimum de pénalité est de 15 € (pénalité pour bac défectueux), le montant maximum est de 2 000 € en cas d'absence de réalisation de la collecte des marchés et manifestations (cette pénalité était de 1 800 € en 2010). Le montant moyen est passé à 583 €.

Il ressort de ces éléments que les marchés de 2017 ne sont pas fondamentalement plus coercitifs que les précédents. Leur bonne exécution dépendra en réalité de la volonté de la métropole d'appliquer effectivement si nécessaire les pénalités contractuellement prévues.

Interrogés sur les conditions dans lesquelles les marchés précédents avaient été appliqués sur ce point particulier, les services de la métropole ont indiqué que des pénalités d'un montant total de 70 000 € avait été infligées à l'un des prestataires.

PAR CES MOTIFS :

Article 1 : **DECLARE** la saisine recevable ;

Article 2 : **DIT** que le présent avis sera notifié au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet des Bouches-du-Rhône ainsi qu'au président de métropole Aix-Marseille-Provence ;

Article 3 : **RAPPELLE** que l'assemblée délibérante devra être tenue informée, dès sa plus proche réunion, du présent avis, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-18 susvisé du code général des collectivités territoriales ;

Fait et délibéré par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 23 octobre 2017.

Présents : M. Louis Vallernaud, président, président de séance, M. Clément Contan, président de section, Mme Marie-Agnès Courcol, présidente de section, Mmes Evelyne Gauchard-McQuiston et Nathalie Ricaud, premières conseillères, Mme Sidonie Réallon, conseillère, MM. Daniel Gruntz et Patrick Caiani, présidents de section-rapporteurs.

Le président de la chambre,

Louis VALLERNAUD

ANNEXE N° 1

Calcul théorique du surcoût occasionné par une réduction de moitié de la durée des amortissements (montants en €)

Lot	Prestation	Durée d'amortissement	Annuité	annuité sur 3 ans	surcoût 1 an	surcoût durée du marché
LOT2	Service complet nettoyage et collecte	6,00	19 093,56	9 546,78	9 546,78	57 280,68
LOT2	Service de nettoyage	6,00	517 532,11	258 766,06	258 766,06	1 552 596,33
LOT2	Collecte	6,00	177 346,92	88 673,46	88 673,46	532 040,76
LOT2	Collecte latérale	6,00	99 911,22	49 955,61	49 955,61	224 800,25
LOT2	Collecte encombrants	6,00	67 027,48	33 513,74	33 513,74	150 811,83
LOT1	Service de nettoyage	6,00	692 637,00	346 318,50	346 318,50	2 077 911,00
LOT1	Propreté tunnels	6,00	3 917,00	1 958,50	1 958,50	11 751,00
LOT1	Marchés et manifestations	6,00	98 198,00	49 099,00	49 099,00	294 594,00
LOT1	Noailles	6,00	86 395,00	43 197,50	43 197,50	259 185,00
LOT3	nettoisement	6,00	385 649,10	192 824,55	192 824,55	1 156 947,30
LOT3	Service complet nettoyage et collecte	6,00	44 899,27	22 449,64	22 449,64	134 697,81
LOT3	Collecte Om résiduelles	6,00	218 130,18	109 065,09	109 065,09	654 390,54
LOT3	Collecte latérale	6,00	81 732,39	40 866,20	40 866,20	183 897,88
LOT3	Collecte encombrants	6,00	81 241,12	40 620,56	40 620,56	243 723,36
						7 534 627,73

ANNEXE N° 2

Comparaisons des moyens humains mis en œuvre pour les prestations prévues au lot n° 3

Nombre d'agents sur le terrain chaque jour :

Total prestations collecte et propreté					
	CANDIDAT S1	CANDIDAT S2	CANDIDAT S3	CANDIDAT S4	CANDIDAT S5
Evaluation nombre agents sur terrain /jour année 1	140	109	170	140,2	117
ETP encadrement année 1	31,5	30,4	18,7	22,0	16,0
ETP Opérationnel	101,5	90,2	150,5	124,7	77,0
Coef. de remplacement	0,73	0,83	0,89	0,89	0,66

Ce nombre décomposé en collecte et propreté est le suivant :

- Pour la propreté :

Prestations mécanisées	S1	S2	S3	S4	S5
Nbre agents "mécanique"	22	14	27	27	16
Cantonnement manuel					
	S1	S2	S3	S4	S5
Nombre de secteurs en semaine	43	23	51	25	27
15ème nb canto du lundi au sam	43	17	35	18	19
16ème nb canto du lundi au sam		7	16	7	8
Agents supplémentaires		3	NC		
Nbre de cantonniers par jour	43	27	51	25	27

- Pour la collecte :

Evaluation nombre agents COLLECTE sur terrain /jour <u>année 1</u> hors collecte latérale	66	58	61	73,2	64
---	----	----	----	------	----

ANNEXE N° 3

Incohérences de l'offre financière du Candidat S4

Part main d'œuvre dans DPG 1ere	Candidat S4					Candidat S1					Candidat S3				
	Nombre	Salaire annuel	Coût annuel calculé	Coût apparaissant au DPGF	Ecart	Nombre	Salaire annuel	Coût annuel	Coût apparaissant au DPGF	Ecart	Nombre	Salaire annuel	Coût annuel	Coût apparaissant au DPGF	Ecart
Collecte															
equipier collecte	50,63	40 139	2 032 238	1 768 161	1,149	39,09	49 140	1 920 866	1 920 866		26,90	44 943	1 208 959	1 207 033	
conducteur	37,67	48 343	1 821 094	1 564 174	1,164	21,15	55 464	1 173 062	1 173 062		16,00	49 933	798 933	798 034	
equipier remplaçant	9,97	40 140	400 194	366 186	1,093	5,10	49 140	250 612	250 612		20,60	44 943	925 820	924 151	
conducteur remplaçant	7,42	48 343	358 708	272 433	1,317	2,76	55 464	153 080	153 080		10,20	49 933	509 320	510 219	
Agent maintenance	2,31	46 205	106 734	97 616	1,093	1,52	59 493	90 430	90 430		1,30	53 064	68 983	68 983	
Encadrants exploitation	4,45	64 546	287 231	253 867	1,131	3,80	68 508	260 331	260 331		4,40	62 832	276 463	277 719	
Agents administratifs	1,32	59 033	77 924	68 900	1,131	0,76	54 832	41 672	41 672		1,80	55 724	100 303	101 418	
Direction	1,96	73 995	145 030	138 745	1,045	0,46	100 000	46 000	46 000		0,26	130 000	33 800	33 800	
Totaux /moyennes	115,73	45 184	5 229 152	4 530 080	1,154	74,64	52 734	3 936 053	3 936 053		81,46	48 153	3 922 581	3 921 357	
<i>Prix annuel prestation selon DQE</i>			5 890 744	5 890 744				5 644 222					5 308 395		
<i>Par Main d'Œuvre</i>			89%	77%				70%					74%		
Encombrant et clandestins															
equipier collecte	13,95	40 139	559 939	495 672	1,130	9,15	49 140	449 627	449 627		6,00	44 943	269 656	269 656	
conducteur	14,61	48 353	706 443	606 835	1,164	9,45	55 464	524 134	524 134		6,20	49 933	309 587	309 587	
equipier remplaçant	2,75	40 140	110 385	101 936	1,083	1,19	49 140	58 476	58 476		3,00	44 943	134 828	133 480	
conducteur remplaçant	2,88	48 343	139 229	106 831	1,303	1,23	55 464	68 221	68 221		3,00	49 933	149 800	151 298	
Agent maintenance	1,01	46 205	46 667	42 894	1,088	0,48	59 493	28 557	28 557		0,20	53 064	10 613	7 960	
Encadrants exploitation	1,95	64 546	125 865	111 553	1,128	1,20	68 508	82 210	82 210		0,50	62 832	31 416	32 045	
Agent administratif	0,58	59 033	34 239	30 276	1,131	0,24	53 464	12 831	12 831		0,20	55 724	11 145	11 702	
Direction	0,87	73 995	64 375	60 967	1,056	0,14	100 000	14 000	14 000		0,03	130 000	3 900	3 900	
Totaux /moyennes	38,60	46 299	1 787 142	1 556 965	1,148	23,08	53 642	1 238 056	1 238 056		19,13	48 141	920 945	919 627	
<i>Prix annuel prestation selon DQE</i>			2 074 526	2 074 527				2 074 526					2 074 526		
<i>Par Main d'Œuvre</i>			86%	75%				60%					44%		
Propreté et marchés manifestations															
equipier collecte	0,00	40 140	0	0		3,19	50 119	159 880	159 880		15,00	49 359	740 386	740 386	
conducteurs	40,17	48 343	1 941 953	1 755 650	1,106	20,01	54 684	1 094 231	1 094 231		29,22	49 359	1 442 272	1 442 272	
agent entretien	65,71	38 592	2 535 850	2 228 160	1,138	73,19	48 297	3 534 890	3 534 890		56,00	44 704	2 503 446	2 503 446	
agent entretien remplaçant	12,94	38 592	499 375	440 063	1,135	9,54	48 297	460 758	460 758		30,80	44 704	1 376 896	1 378 174	
Equipier remplaçant	0,00	40 140	0	0		0,41	50 119	20 549	20 549		5,24	49 359	258 641	256 185	
Conducteur remplaçant	7,91	48 343	382 396	269 751	1,418	2,61	54 684	142 726	142 726		11,62	49 359	573 552	572 095	
Agent de maintenance	4,59	46 205	212 081	194 038	1,093	6,00	59 493	356 960	356 960		3,55	53 064	188 376	188 376	
Encadrant exploitation	8,84	64 548	570 606	504 628	1,131	13,00	68 508	890 604	890 604		12,07	62 832	758 387	758 387	
Agent administratif	2,62	59 033	154 667	136 957	1,129	3,00	54 832	164 496	164 496		4,97	55 724	276 949	276 949	
Direction	3,94	73 995	291 539	275 792	1,057	2,00	100 000	200 000	200 000		0,71	130 000	92 300	92 300	
Totaux /moyennes	146,72	44 905	6 588 467	5 805 040	1,135	132,95	52 840	7 025 094	7 025 094		169,18	48 535	8 211 205	8 208 569	
<i>Prix annuel prestation selon DQE</i>			8 342 995	8 342 995				10 671 275					11 124 893		
<i>Par Main d'Œuvre</i>			79%	70%				66%					74%		
Recapitulation															
	total agents	Salaire moyen	Coût annuel total calculé	Coût apparaissant DPGF	Ecart	total agents	Salaire moyen	Coût annuel total calculé	Coût apparaissant DPGF		total agents	Salaire moyen	Coût annuel total calculé	Coût apparaissant DPGF	
Total nombre d'agents payés	301	39 502	13 604 761	11 892 085	1,144	231	52 886	12 199 203	12 199 203		270	48 392	13 054 731	13 049 553	
Coût moyen par agent apparent		45 191					52 886					48 373			