

Monsieur Jean-Claude TOURNAYRE

Maire d'Annonay

Mairie d'Annonay

BP 133

07104 ANNONAY

Monsieur le Maire,

Par lettre en date du 19 mai 1998, j'ai porté à votre connaissance les observations provisoires de la Chambre régionale des Comptes concernant la gestion de la commune d'Annonay au cours des exercices 1992 et suivants.

La Chambre a pris acte des informations contenues dans votre réponse parvenue le 21 juillet 1998, ainsi que celles de M. Claude Faure, ancien maire, parvenues le 20 juillet 1998. Elle a arrêté les observations qui tiennent compte de ces réponses et revêtent désormais un caractère définitif. Ces observations portent sur les points suivants :

Analyse financière, personnel de la commune, associations subventionnées, délégations de service public, opérations d'investissement et interventions économiques.

Ces observations font l'objet du document ci-joint.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du Code des Juridictions Financières (1), ces observations définitives devront être communiquées à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Elles devront notamment faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour et être jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres. Le texte de ces observations devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, la Chambre vous serait obligée de bien vouloir lui indiquer à quelle date et selon quelles modalités aura été effectuée cette communication.

Je précise, en outre, qu'en application des dispositions de l'article 127 du décret no 95-945 du 23 août 1995, une copie de ces observations est transmise au Préfet et au Trésorier-payeur général de l'Ardèche.

Par ailleurs, je vous rappelle que l'opération de rénovation du site Canson Vidalon a justifié un examen particulier de la Chambre décidé au cours de sa séance du 15 avril 1998.

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

Jacques BELLE, Conseiller-maître à la Cour des comptes

(1) cf. loi no 94-1040 du 2 décembre 1994 (J.O. du 6 p. 17 222 et suivantes)

COMMUNE D'ANNONAY, OBSERVATIONS DEFINITIVES :

I. ANALYSE FINANCIERE ET BUDGETAIRE DE LA COMMUNE :

A) Opérations de fonctionnement

1) Les dépenses courantes de fonctionnement (97,7 MF en 1996) ont augmenté de 3% par an sur la période 1992-1996 (14% en volume).

Les frais financiers (15,46 MF en 1996) représentent 14% des dépenses de fonctionnement et demeurent stables.

Les frais de personnel représentent le plus gros poste de dépenses (40%). Une partie du régime indemnitaire des personnels de la commune ayant été rémunérée hors budget jusqu'en 1997 par une subvention à l'association du comité d'action sociale du personnel communal (4,2 MF en 1996), le montant des frais de personnel par rapport aux dépenses de fonctionnement est réellement de 43,05%, soit une dépense de 2.555 F par habitant (moyenne régionale des communes de même strate de 2.577 F en 1996). La progression de la part des services administratifs (+24% entre 1992 et 1996) est supérieure à l'évolution des autres services.

Les dépenses de fonctionnement ne semblent pas avoir été toujours engagées avec un objectif discernable, comme en témoignent l'absence de prévision et de planification des travaux d'entretien de la voirie communale, les produits stockés et les matériels municipaux étant achetés " au fur et à mesure des besoins ", sans qu'un inventaire en temps réel ne soit produit à la Chambre. Par ailleurs, en dépit de l'importance de l'effectif affecté aux services techniques, dont les dépenses correspondantes entrent pour une large part dans celles imputées au chapitre "Frais de personnel", il a été constaté un recours fréquent à des prestataires de service extérieurs pour des travaux d'entretien courant portant, par exemple, sur les véhicules communaux. Pour l'ancien maire, cette situation résultait de l'absence d'une "structure de type garage..." et procédait "d'un choix politique".

2) Les recettes courantes de fonctionnement (113,78 MF en 1996) progressent de 1% par an et atteignent 5 940 F/habitant en 1996 (moyenne régionale de 6 542 F/habitant). Les contributions directes (57% des recettes) et les dotations de fonctionnement (26% des recettes) sont les postes les plus importants sur la période. Les recettes de fonctionnement couvrent 91% des charges courantes en 1996 contre 100% en 1992.

B) Opérations d'investissement

1) Les dépenses d'investissements réalisées aux chapitres 901, 902, 903 (voirie, réseau et équipement scolaire et culturel) représentent plus de 50% des dépenses sur la période 1992-1995. En 1992, la commune a investi 16,3 MF dans le réseau d'assainissement et 7,1 MF pour la construction de la bibliothèque. En 1995, elle a réinvesti 23 MF pour le réseau d'assainissement.

Les dépenses d'investissements diminuent de 55 MF en 1992 à 29 MF en 1996. Elles traduisent une volonté de ne pas surcharger un fonds de roulement négatif à -14,9 MF en 1992 et maintenu toutefois à -8,9 MF en 1996. Le remboursement de la dette en capital (10,4 MF en 1992 et 11,6 MF en 1996) représente 27,5% des dépenses de la section d'investissement en 1996, contre 15,4% en 1992.

2) Les recettes d'investissement sont constituées en 1992-1995 à 42% par l'emprunt, à 19% par les dotations et à 11% par des participations.

C) Marge de manoeuvre

1) La progression des charges de fonctionnement a entraîné une diminution de l'épargne brute de 10,6 MF en 1992 à 0,6 MF en 1996. L'autofinancement courant est positif uniquement en 1992 (0,2 MF) et atteint le montant négatif de -11 MF en 1996 (moins 576 F/habitant, moins 90 F/habitant pour la moyenne régionale en 1996).

Le fonds de roulement est négatif (-8,9 MF en 1996) sur toute la période, excepté en 1993 (4,7 MF).

La commune a un recours constant à une ligne de trésorerie (1992 : 9 MF et 1996 : 2,5 MF) dont le coût était de 0,185 MF en 1996. La Chambre a pris acte de la réponse de l'ancien maire du 20 juillet 1998 précisant qu'il s'agissait d'un " choix délibéré pour consolider les emprunts au dernier moment en fonction des taux du marché" et relevant "l'inutilité d'une trésorerie abondante". Cependant, les problèmes de trésorerie appellent une prise de conscience de la collectivité. L'absence de trésorerie et son défaut de suivi (absence totale de comptabilité d'engagement au moment de passer à la M14) ont notamment motivé le report du paiement de 224 factures relatives à des dépenses engagées en 1996, mandatées par le maire d'Annonay et payées seulement en 1997, représentant un montant total de 1,85 MF.

Le principe de l'annualité budgétaire défini par l'article 16 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 prévoit pourtant que toutes les dépenses de fonctionnement doivent être prévues et réalisées dans l'année civile. Trois procédures sont prévues pour assouplir ce principe : budget supplémentaire, décisions modificatives et journée complémentaire. Aucune n'a été utilisée par le maire d'Annonay et aucun crédit n'a été ouvert pour dépenses imprévues. Le budget 1996 n'a pas eu à supporter ces dépenses alors que, acte de prévision, il était possible de constater le déficit éventuel de sa section de fonctionnement lors de l'adoption du compte administratif en 1997.

L'ordonnateur devait reconnaître un droit né au profit des différents fournisseurs en enregistrant leur facture à leur arrivée à la mairie d'Annonay, ce qui n'a pas été réalisé notamment pour la facture de la société SAUR (0,5 MF). Par ailleurs, le fait que deux fournisseurs aient

accepté un paiement différé, notamment plus de trois mois après le délai maximum du 28 février 1997 mentionné sur l'une des factures, sans saisir la Chambre au titre d'une dépense obligatoire, place la collectivité publique dans un état de faiblesse vis-à-vis de ses fournisseurs.

2) Fiscalité :

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est de 0,95 en 1995 pour un seuil limité à 0,84. Les taux de la taxe sur les propriétés foncières bâties et de la taxe d'habitation (20,24% et 16,22%) sont au dessus de la moyenne nationale 1996 (respectivement 19,76% et 13,96%). Dans ces conditions, une progression des ressources de la fiscalité est à attendre davantage d'un élargissement des bases que d'une progression des taux, dans la mesure où certaines exonérations de taxe professionnelle accordées il y a quelques années devraient arriver à terme prochainement.

3) Endettement :

L'annuité brute de la dette a progressé de 7,5%, de 23,9 MF en 1992 à 25,7 MF en 1996. L'endettement brut est de 8 669 F par habitant (moyenne régionale de 7 252 F). Le niveau d'endettement rapporté aux recettes réelles de fonctionnement fournit un ratio de 1,7 (seuil de 1,8 pour les communes comparables).

4) La rigidité des principaux postes de dépenses de fonctionnement (personnel et intérêts liés aux emprunts), associée à une faible possibilité d'amélioration des produits de la fiscalité, devrait conduire la commune à rechercher une amélioration de sa capacité d'autofinancement par une plus grande maîtrise de ses dépenses et une diminution de son endettement.

La négociation de l'ensemble des contrats liant la collectivité à des tiers et une gestion des flux extérieurs davantage ciblée sur des objectifs à l'échelle des besoins de la collectivité pourraient contribuer à améliorer la situation à moyen terme.

5) Budget consolidé (budget principal de la commune et budgets annexes Eau, Assainissement et Affaires Economiques) :

L'endettement brut consolidé est de 11.433 F/habitant en 1996 (1992 : 7.869 F/habitant), soit une augmentation de +45% sur la période

contrôlée. La dette totale est de 219 MF en 1996 et l'annuité est de 34,4 MF. La marge d'autofinancement courant (-7,1 MF en 1996) est négative depuis 1993, traduisant une forte rigidité des budgets, heureusement atténuée par le rétablissement d'un fonds de roulement final consolidé positif en 1995 et 1996 (+13,5 MF).

II. PERSONNEL COMMUNAL :

A) Régime indemnitaire

Les règles d'attribution des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ont été fixées par les délibérations de la commune d'Annonay du 20 février 1992, fixant le régime indemnitaire pour les filières techniques et administratives (article 3 du décret no91-875 du 6 septembre 1991).

Toutefois, aucun élément n'a été produit à la Chambre sur les méthodes adoptées par la commune pour s'assurer, d'une part que l'enveloppe indemnitaire de la commune prévue à l'article 5 du décret précité ne dépasse pas le plafond de 50% de la masse des IFTS et de 10 heures par mois et par agent des IHTS, d'autre part, que l'indemnité supplémentaire attribuée aux agents bénéficiaires des IFTS ou des IHTS ne dépasse pas les seuils définis audit article 5.

Il est ainsi rappelé que l'ordonnateur doit établir avec précision les modalités de calcul et d'octroi de ces différentes indemnités, afin de permettre d'une part au comptable public de donner suite aux paiements de l'espèce sans risquer d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire, d'autre part au contrôle de légalité de s'assurer de la régularité des rémunérations en cause.

B) Prime technique informatique

La Ville verse aux agents municipaux une prime mensuelle de 101,15 F, codifiée sous le numéro 2011 et intitulée "prime technique informatique". La délibération du conseil municipal du 17 juillet 1992 confirme l'attribution d'une prime aux agents dont le critère est d'être "affectés sur machine comptable".

Cette prime concerne les agents "affectés sur les machines comptables" au sens du décret no73-374 du 28 mars 1973 relatif à l'attribution d'une prime de technicité aux opérateurs sur machines comptables (montant fixé par arrêté du 21 décembre 1993). Les conditions d'octroi pour les collectivités territoriales nécessitent le travail régulier sur machine comptable (sont exclues les machines sans chariot, les machines à calculer et les machines à traitement de texte) et la prise d'une délibération de l'organe délibérant.

La délibération institutive précitée ne spécifie pas le type de machine comptable qui ouvre un tel droit et aucun arrêté attributif ne fixe les noms des bénéficiaires. Par ailleurs, les machines comptables ouvrant droit à versement ne sont plus utilisées par les bénéficiaires des primes précitées. Dès lors, cette prime constitue un supplément de rémunération injustifié qu'il est possible de remplacer par les rémunérations indemnitaires prévues dans le décret no 91-875 du 6 septembre 1991.

C) Rémunération de l'ancien secrétaire général de la commune

La Chambre avait relevé certaines pratiques liées à la rémunération de l'ancien secrétaire général de la commune dans sa lettre d'observations définitives du 7 novembre 1994 (cumul de l'IFTS et d'un logement de fonction, absence de déclaration d'avantages en nature à l'administration fiscale). La Chambre a pris acte des explications de l'ancien maire sur les mesures de régularisation entreprises, mais constate que ces avantages en nature ont été maintenus jusqu'au départ de l'ancien secrétaire général de la commune au mois de juillet 1997. Les modalités de calcul et d'octroi de ces avantages en nature n'ont pas été communiquées.

III. ASSOCIATIONS SUBVENTIONNEES :

A/Un contrôle à parachever :

Le contrôle mis en place par la commune sur l'utilisation des subventions est insuffisant. Les dossiers contrôlés par la Chambre sont soit incomplets, soit inexistants, comme par exemple l'association des

centres sociaux et familiaux d'Annonay, bénéficiaire d'une subvention de 600 000 F en 1996, l'association du Centre International d'Accueil et de Formation bénéficiaire d'une subvention de 830 000 F en 1996, et l'association d'aide au maintien en fonction du tribunal de Commerce, devenue en 1996 association pour l'information des justiciables, bénéficiaire d'une subvention de 140 000 F en 1996.

Les dispositions de l'article L.1611-4 du Code général des collectivités territoriales établissent la compétence de la commune pour entreprendre le contrôle des associations subventionnées ainsi que pour exiger de la part de ces dernières une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé et les documents faisant connaître les résultats de leur activité. La composition des associations subventionnées (statuts, enregistrement en préfecture, membres, organes dirigeants, ressources) doit ainsi être contrôlée par la Ville.

B/Des documents insuffisants :

La Chambre constate qu'il n'existe aucune convention liant la commune avec les associations bénéficiant d'une subvention égale ou supérieure à 500 000 F (LOD du 30 mai 1996 CRC Rhône-Alpes Département de l'Isère) et qu'aucun compte-rendu d'emploi de ces subventions n'a été établi (LOD PACA Ass Culture et santé du Var 22 juillet 1996), notamment en ce qui concerne l'association des centres sociaux et familiaux d'Annonay et l'association Centre International d'Accueil et de Formation (CIAF).

Les documents budgétaires de la commune ne mentionnent en annexe aucun bilan certifié conforme des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 F ou représentant plus de 50% du budget de l'organisme, selon les dispositions de l'article L.2313-1 du Code général des collectivités territoriales. Il apparaît ainsi que les deux associations précitées, ainsi que le centre communal d'action sociale, auraient dû figurer dans ces documents budgétaires. De plus, aucune mention d'avantage en nature au bénéfice d'associations (prêt de locaux, mises à disposition de fonctionnaires ou aides diverses) ne figure dans ces documents budgétaires de la ville d'Annonay.

La Chambre a pris acte de la réponse de l'ancien maire selon laquelle "à défaut de pièces formelles, la commune n'était pas dépourvue

d'information" et des mesures de régularisation annoncées par le maire actuel d'Annonay dans son courrier du 21 juillet 1998 : demandes de subventions écrites au préalable, liste des aides en nature dans les documents budgétaires de la commune, signature de conventions entre la Ville et certaines associations.

C/Des risques potentiels à éviter :

Il conviendra ainsi de s'assurer que l'association des centres sociaux et familiaux d'Annonay réalise des activités conformes aux statuts et aux besoins exprimés dans la demande de subvention, en évitant de sa part une redistribution de ces subventions à d'autres subventions, pratique dénoncée par le juge des comptes.

Enfin, l'importance de l'opération engagée par les associations Centre International d'Accueil et de Formation (CIAF) et Langues Entreprises Centre International d'Accueil et de Formation (LECI AF) et réalisée à l'aide de fonds publics, a justifié un contrôle distinct et approfondi par la Chambre.

IV. DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC :

A) Service des ordures ménagères :

Par délibération du 15 juin 1990, la Ville a confié le service des ordures ménagères à la société COVED pour une durée de deux fois cinq ans, en prenant en compte la construction par la SAUR de nouveaux locaux et le maintien de son siège régional à Annonay.

La collecte d'ordures ménagères donne lieu à la perception par le fermier d'une redevance avec une partie fixe et une partie variable (charges d'exploitation de la collecte).

Un premier avenant du 16 novembre 1990 modifie les bases de calcul du tarif pour les particuliers et les artisans à compter du 1er janvier 1991, avec une redevance forfaitaire annuelle de 70.000F H.T. Un deuxième avenant du 30 mars 1993, avec prise d'effet à compter du 1er janvier 1993, réalise la séparation des différentes prestations de la COVED en collecte, transfert, transport et traitement. Les transferts, transport et traitement des ordures ménagères font l'objet d'une

perception de redevance auprès des usagers, éventuellement majorée d'une surtaxe perçue pour le compte de la collectivité (article 24 du contrat initial).

La Chambre constate que ce deuxième avenant applique une rétroactivité contraire à la loi. Le budget ordures ménagères a connu une augmentation de plus de 42% entre le 25 juillet 1990 et le 30 mars 1993. Un cinquième avenant devrait intervenir en 1998, à la suite de la délibération du conseil municipal du 21 janvier 1998. La Chambre a pris acte des projets en cours portant sur un développement de l'intercommunalité et des explications de l'ancien maire justifiant la hausse ci-dessus constatée par la prise en compte du contexte financier "dont les taxes décidées par l'Etat".

B) Eau Potable et Assainissement :

Les conventions de délégation des services de l'eau et de l'assainissement, dont les contrats initiaux ont été conclus le 30 décembre 1981, sont venus à terme au 31 décembre 1993. Elles ont été renouvelées le 17 décembre 1993 pour quinze ans. Les contrats ont été signés le 28 janvier 1994 par la société SAUR et la collectivité et rendus exécutoires le 7 mars 1994.

Par délibération du 30 mars 1993, le conseil municipal a décidé de choisir la société SAUR pour la gestion de la totalité des équipements d'eau et d'assainissement à partir du 1er janvier 1994. Cette décision est celle de l'autorité habilitée que cite l'article 47 de la loi no93-122 du 29 janvier 1993.

La Chambre remarque que la mise en concurrence à l'occasion du renouvellement des contrats d'eau et d'assainissement a bénéficié d'une période de mise en place des textes relatifs aux délégations de service public. En effet, les articles 38 et suivants de la loi no 93-122 du 29 janvier 1993 (J.O. du 30 janvier 1993) prévoyaient la mise en place d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes préalablement à l'attribution d'une délégation de service public. Le décret no 93-471 du 24 mars 1993 portant application de l'article 38 de la loi précitée avait été publié au Journal Officiel le 26 mars 1993. Ces dispositions n'étaient pas applicables si, avant la date de publication, l'autorité habilitée avait expressément pressenti

un délégataire et si celui-ci avait en contrepartie engagé des études et des travaux préliminaires (article 47).

La délibération du 30 mars 1993 du conseil municipal d'Annonay étant postérieure à la parution de la loi no 93-122 du 29 janvier 1993 et à celle du décret no 93-471 du 24 mars 1993 sur l'application de l'article 38, la négociation avec la société SAUR pour l'obtention de la convention de délégation du service de l'assainissement devait se fonder uniquement sur l'article 47 de la loi no 93-122 du 29 janvier 1993. La Chambre a pris acte que la délibération du 30 mars 1993 du conseil municipal précisait que la décision pour " conduire des discussions avec le fermier " avait été prise le 17 décembre 1992 en vue d'aboutir à un éventuel avenant définissant les conditions d'exploitation de la station d'épuration.

En revanche, le service de l'eau n'a fait l'objet d'aucune des procédures prévues par les articles 38 et 42 à 46 de la loi no 93-122 du 29 janvier 1993. La Chambre constate que la dévolution du contrat de l'exploitation de l'eau n'a pas été précédée d'une mise en concurrence et qu'aucune des conditions dérogatoires prévues à l'article 47 n'était remplie. Le défaut de mise en concurrence aurait pu entraîner, entre autre, la nullité du contrat.

C) Transports urbains en commun de la ville d'Annonay :

Par délibération du 19 décembre 1990, la ville d'Annonay a lancé un appel d'offres ouvert pour remplacer la société exploitante des transports urbains jusqu'au 31 août 1991. L'avis de consultation et le règlement particulier de l'appel d'offres n'indiquaient aucun critère de choix ni aucun élément sur la présentation de l'offre. Un procès-verbal du 1er mars 1991 indique que " les offres étant supérieures au montant limite fixé, le président décide de déclarer l'appel d'offres infructueux ". La Chambre constate que cette estimation initiale n'est mentionnée dans aucun document (rapport de présentation du 16 mars 1991 notamment).

Le conseil municipal du 23 mai 1991 approuve la convention pour l'exploitation du réseau des transports urbains avec la société Vernay-Rhône-Alpes pour une durée de cinq ans et terme au 31 août 1996, pour un coût d'exploitation de 2,891 MF HT.

Par avenant no5 du 28 mars 1996, la durée est prolongée d'un an, du 1er septembre 1996 au 31 août 1997 (délibération du 28 mars 1996), au motif que " la nouvelle municipalité a souhaité réfléchir à l'intercommunalité et l'extension du service de transport public ". La mise en place du nouveau réseau devra être " effective dans un an ". Il s'agit du motif d'intérêt général prévu à l'article L.1411-2 du Code précité, puisque l'avenant ne prévoit aucun investissement non prévu au contrat initial. Le motif d'intérêt général est soumis à une durée qui ne peut excéder un an.

L'annulation des élections municipales de 1995 par l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 avril 1997 n'a pas permis à la Ville d'effectuer la procédure normale de délégation de service public. L'avenant no 7 du 5 août 1997 (délibération du 23 juillet 1997 exécutoire le 6 août 1997) reconduit ainsi le contrat d'exploitation au motif que : " les études longues n'ont pu déboucher jusqu'à maintenant sur la concrétisation du projet opérationnel intercommunal ", la mise en place d'un support juridique conforme au mode de gestion des transports urbains devant " être choisi dans les semaines qui suivent".

La Chambre constate que cette prolongation dépasse le délai légal d'un an déjà prévu par l'avenant no5. L'état juridique actuel de l'exploitation de ces transports urbains semble précaire. Il appartient à la commune de rechercher dans les meilleurs délais la solution la plus propre au maintien du service public des transports dans une structure dépassant sans doute le cadre communal. La Chambre a pris acte du lancement de la procédure de renouvellement avec la commune de Davezieux dès le mois de janvier 1998, en vue d'une prochaine mise en application.

La Chambre apprécierait d'être concrètement informée du dispositif effectivement retenu.

V. OPERATIONS D'INVESTISSEMENT:

A) Contrat d'Etudes "aménagement des berges de la Deume" :

Par délibération du 28 septembre 1995, exécutoire le 4 octobre 1995, la Ville a décidé la passation d'un " contrat d'études " pour un montant de 140.000 F H.T. Le contrat a été signé le 14 septembre 1995 et rendu exécutoire le 4 octobre 1995.

La Chambre constate que le contrat a été signé par le maire alors que la délibération l'y autorisant n'était pas encore exécutoire. Il s'agit d'une anticipation préjudiciable que la juridiction administrative ne manque pas de sanctionner (Conseil d'Etat, ville de Millau, 20 janvier 1989).

Le contrat produit par la Ville semble être un marché d'études, selon les dispositions de l'article 9 de la loi no 85-704 du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique. La Chambre a pris acte des éléments relatifs à la procédure de mise en concurrence, prévue à l'article 314bis du code des marchés publics, adressés par l'ancien maire dans le courrier de réponse du 20 juillet 1998. Cependant, le contrat ne contient pas de clause sur les pénalités de retard et leur éventuelle exonération et ne mentionne aucun engagement du maître d'oeuvre sur un coût prévisionnel des travaux (décret no 93-1268 du 28 novembre 1993).

B) Travaux voirie et Assainissement (marché de travaux no12-VR 9401) :

1) Dévolution :

Par délibération du 21 avril 1989 (exécutoire le 28 avril 1989), le conseil municipal a lancé la procédure de dévolution de travaux d'entretien sur le réseau d'assainissement, sur la voirie communale et aux abords de bâtiments communaux (programme des exercices 1989-1990-1991).

La commission d'appel d'offres du 5 juin 1989 retient le groupement d'entreprise SCREG SUD-EST (mandataire), PERARD (remplacé par CHABANEL également candidat), EVTP, SNAPT, RHONE ALPES LEVAGE, GERLAND. Il s'agit de la proposition moins disante obtenue sur bordereau de prix avec un rabais de 2%.

2)Durée d'exécution :

La durée du marché est fixée à trois années à partir du 1er janvier 1989, et prévoit une prorogation par tacite reconduction d'une année, sans toutefois dépasser trois années (article 4.1.1 du CCAP). Cette disposition permet ainsi de fixer une durée de six ans. La Chambre rappelle que l'article 273 du code des marchés publics précise la

possibilité d'inscrire une clause de tacite reconduction à la condition que la durée totale du contrat ne puisse excéder cinq années.

La notion de " période d'intervention " inférieure à six ans, citée dans la réponse de l'ancien maire du 20 juillet 1998, ne peut être admise, car elle n'est mentionnée dans aucun document du marché et n'est pas confirmée par les dates d'exécution du marché et de ses avenants.

3) Un marché modifié par 11 avenants : (TABLEAU REPRODUIT EN LIGNES)

MARCHE ENTRETIEN VOIRIE, ASSAINISSEMENT ET ABORDS (seuil voirie maxi)
1 MF (seuil maxi assainissement) 0,5 MF

MARCHE 1 DU 15-12-1989 CHANGEMENT DE COTITULAIRE

MARCHE 2 du 24-04-1990 MODIFIE MONTANTS MAXI EN VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(Seuil maxi voirie) 1,5 MF (seuil maxi assainissement) 1 MF

MARCHE 3 du 19-10-1990 MODIFIE MONTANTS MAXI VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(seuil maxi voirie) 2 MF (seuil maxi assainissement) 1,5 MF

MARCHE 4 du 22-03-1991 NON COMMUNIQUE A LA CHAMBRE INDIQUE MONTANT DES
COMMANDES 1991 (seuil maxi voirie) 1 MF de commandes 1991 (seuil maxi
assainissement) 1 MF de commandes 1991

MARCHE 5 du 22-11-1991 MODIFIE LES SEUILS VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(seuil maxi voirie) 1,5 MF (seuil maxi assainissement) 1,5 MF

MARCHE 6 du 20-02-1992 MODIFIE MAXI VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(seuil maxi voirie) 1,5 MF pour 1992 (seuil maxi assainissement) 1,5 MF
pour 1992

MARCHE 7 du 17-07-1992 MODIFIE LES COMMANDES VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(seuil maxi voirie) 3 MF (seuil maxi assainissement) 2 MF

MARCHE 8 du 10-11-1992 REDESCEND LES MAXI VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(seuil maxi voirie) 1,875 MF (seuil maxi assainissement) 1,8 MF

MARCHE 9 du 31-03-1993 MONTE LES MAXI VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(seuil maxi voirie) 2 MF 1993 (seuil maxi assainissement) 2 MF 1993

MARCHE 10 du 15-10-1993 MONTE LES MAXI VOIRIE ET ASSAINISSEMENT
(seuil maxi voirie) 2 MF (seuil maxi assainissement) 2 MF

MARCHE 11 du 27-01-1994 MODIFIE CONDITIONS DE PAIEMENT FIXE MONTANTS
DE COMMANDES 1994 (seuil maxi voirie) 3,5 MF (seuil maxi assainissement)
3,5 MF

TOTAL DGD au 29-09-1995 : 17 489 104 F TTC

Pour ce marché à commandes (seuils maximum de 0,5 MF pour l'assainissement et de 1 MF pour la voirie), les entreprises titulaires pouvaient prévoir à l'origine un montant de commandes de 1,5 MF H.T. par an, soit 9 MF HT sur six ans. Le décompte général et définitif du 29 septembre 1995, visé par le maître d'ouvrage le 26 octobre 1995, établit un montant total des travaux à 17,489 MF T.T.C.

Il apparaît ainsi que le montant total des paiements effectués au titre du marché révèle une hausse de 63% par rapport aux prévisions initiales.

4) Une évolution irrégulière :

La dévolution est remise en question par l'évolution du marché qui fausse les conditions initiales de la mise en concurrence. La Chambre a pris acte des explications de l'ancien maire du 20 juillet 1997 sur la réalisation de travaux urgents et non programmés avec des impératifs économiques externes. Elle constate que le Code des marchés publics prévoit une procédure particulière pour l'urgence qui n'a pas été appliquée par la commune d'Annonay, sans par ailleurs que la notion d'urgence n'ait été attestée en l'espèce par des éléments particuliers.

La Chambre remarque que la collectivité s'est privée des avantages que lui aurait procuré le respect scrupuleux de la mise en concurrence, en lançant notamment un autre appel d'offres afin de limiter les avenants à une évolution maximum de +15% du montant initial du marché, seuil communément admis. La commune aurait dû veiller à faire jouer la concurrence vis-à-vis d'un groupement en position de domination monopolistique.

La Chambre constate que l'intervention du représentant de l'Etat du 18 septembre 1992 n'a pas été suivie d'effet. Un avenant no 8 diminue les montants maximum le 10 novembre 1992, mais un avenant du 31 mars 1993

augmente à nouveau ces seuils maximum, ainsi que les avenants no 10 du 15 octobre 1993 et no 11 du 27 janvier 1994.

C) Amélioration et extension de l'éclairage public :

1) Dévolution :

Par délibération du 22 novembre 1991, le conseil municipal a lancé un appel d'offres restreint en vue de la passation d'un marché à commandes pour l'amélioration et l'extension du réseau d'éclairage public.

L'insertion de l'avis d'appel à candidatures indiquait 0,2 MF et 1 MF pour les seuils minimum et maximum du marché. La commission d'appel d'offres du 21 avril 1992 choisit les entreprises groupées Lapize de Sallée et Grenot qui ont présenté un rabais de 9% sur bordereau de prix.

Le marché est signé le 21 avril 1992 (exécutoire le 27 avril 1992) avec un montant minimum de 0,6 MF TTC, et un montant maximum de 1MF TTC.

2) Modification irrégulière de la procédure de mise en concurrence :

La Chambre remarque que le seuil minimum du marché a été modifié après la procédure de mise en concurrence. A cet égard, il est rappelé que les dispositions de l'Instruction du 11 novembre 1976 modifiée, relatives à l'article 300 du Code des marchés publics, ne tolèrent des modifications, lors de la mise au point d'un marché, que sur des éléments précisés "non essentiels" et "n'ayant pas servi de base lors de l'appel à la concurrence", et qu'aucune modification "ne saurait modifier le montant du marché de plus de quelques pour cent".

La Chambre a pris note des explications de l'ancien maire sur une " erreur de rédaction du document ". Elle rappelle que, selon les dispositions de l'article 272 du Code des marchés Publics, "les prestations qui font l'objet du marché doivent être déterminées dans leur consistance et leurs spécifications avant tout appel à la concurrence." Ces variations, outre leur possible sanction par le juge administratif (TA de Clermont-Ferrand, 13 mai 1986), remettent en cause la sélection des sociétés titulaires par la Ville et constituent un préjudice à l'égard des sociétés non admises et ayant soumissionné suivant le règlement de consultation initial.

3) Modification de l'économie du marché :

Trois avenants successifs ont bouleversé l'économie générale du marché en augmentant le seuil minimum et le seuil maximum (+150%) : l'avenant no 1 du 30 mars 1993 porte le minimum à 0,7 MF et le maximum à 1,2 MF, l'avenant no2 du 22 novembre 1993 porte le maximum à 1,380 MF, l'avenant no3 du 27 janvier 1994 porte le maximum à 2 MF.

Ces différentes modifications étaient insuffisamment motivées : " compte tenu des projets de la commune en matière d'éclairage public " (délibération du conseil municipal d'Annonay du 27 janvier 1994 sur l'avenant no 3), et étaient de nature à remettre en question la procédure de mise en concurrence.

La comparaison entre la modification des seuils du marché et le chiffre d'affaires réalisé par la société titulaire révèle des disparités qui n'ont pas été justifiées.

TABLEAU REPRODUIT EN LIGNES

MONTANT SEUIL MINIMUM (1992) 0,6 MF (1993) 0,7 MF (1994) 0,7 MF
TOTAL 2 MF

MONTANT SEUIL MAXIMUM (1992) 1 MF (1993) 1,380 MF (1994) 2 MF
TOTAL 4,580 MF

TRAVAUX REALISES (1992) 0,545 MF (1993) 1,327 MF (1994) 0,242 MF
TOTAL 2,115 MF

4) Non-respect des clauses du marché :

Le seuil minimum n'a pas été respecté en 1992 et en 1994. Ce non-respect du contrat initial est une dérogation à l'engagement juridique vis-à-vis du titulaire, rappelé notamment par la circulaire du 5 août 1993 relative aux marchés fractionnés (art. 2.2.4 "engagement ") : " l'engagement comptable a pour base le montant minimum du marché, la personne publique est engagée juridiquement sur le montant minimum du marché ".

D/Amélioration et extension du réseau d'eau potable (marché VR 9402) :

1) Dévolution :

Par délibération du 22 novembre 1991, la Ville a autorisé le maire à lancer un appel d'offres ouvert pour un marché à commandes relatif à des travaux d'amélioration et d'extension d'eau potable.

Alors que le règlement particulier d'appel d'offres indique qu'il sera attribué un " poids particulier à la valeur technique des offres, parmi les critères de l'article 300 du code des marchés publics ", la commission d'appel d'offres du 29 janvier 1992 choisi le groupement SAUR-SOGEA-RAMPA sur le seul critère du moins-disant (rabais global de -15% sur le bordereau de prix unitaire). Le marché est signé le 29 janvier 1992 et exécutoire le 11 février 1992. Les seuils minimum et maximum sont respectivement 0,5 MF et 1,5 MF.

2) Modification du marché :

La Chambre constate que l'estimation de la Ville permettait aux sociétés titulaires de prévoir un montant minimum de commandes de 1,5 MF sur la durée du marché. Or, le marché a été modifié par les trois avenants des 28 décembre 1992, 28 avril 1993 et 14 février 1994, soit une augmentation de +153% (3,8 MF) de l'engagement comptable et juridique préalable de la commune d'Annonay.

TALBEAU REPRODUIT EN LIGNES

MONTANT SEUIL MINIMUM TTC (1992) 0,5 (1992 Avenant n° 1) 1,5
(1993 Avenant n° 2) 1 (1994 Avenant n° 3) 0,8
TOTAL 3,8

MONTANT SEUIL MAXIMUM TTC (1992) 1,5 (1992 Avenant n° 1) 1,8
(1993 Avenant n° 2) 1,5 (1994 Avenant n° 3) 2,5
TOTAL 7,3

TRAVAUX REALISE TTC
(1992 avenant n° 1) 1, 787
(1993 Avenant n° 2) 1,199
(1994 Avenant n° 3) 1,266
TOTAL : 4,253

3) Une motivation insuffisante :

La motivation exprimée dans les documents justificatifs est ainsi pour le premier avenant : " dans le cadre de la réhabilitation des friches industrielles, il est nécessaire de renforcer la desserte des bâtiments de Canson-Pupil et d'assurer la sécurité du réseau d'alimentation en eau potable en se connectant sur le réseau du syndicat des eaux Annonay-Serrières ", pour les deuxième et troisième avenants : " compte tenu des projets de travaux d'amélioration et d'extension du réseau d'eau potable... ".

L'ancien maire a rappelé les exigences de travaux " imprévus et non programmés ". Il semble que l'existence de ces avenants soit essentiellement due à une mauvaise prévision initiale des travaux : le chiffre d'affaires prévu en 1992 lors de la mise en concurrence initiale (0,5 MF TTC minimum) est inférieur de 257% aux travaux réalisés en 1992 (1,787 MF TTC).

E) Dépenses informatiques :

Ces dépenses ont représenté près de 1 MF en 1994. La Chambre prend acte des explications de l'ancien maire sur le remplacement de l'unité centrale en 1994. Elle constate qu'il existe plusieurs types de systèmes informatiques dans la mairie d'Annonay : informatique de gestion sur matériel Siemens, services techniques sur matériel Compaq/Novell (serveur + réseau local), informatique de la bibliothèque sur matériel Compaq et Olivetti/système Pick, cabinet du maire sur Windows 95, en réseau local avec accès Internet, bureautique avec des acquisitions ponctuelles (état-civil) et parfois encore inexistantes (service scolaire). Il n'existe pas de réseau d'ensemble desservant les services. Les services techniques élaborent leurs fichiers distincts de ceux du service des finances et de la comptabilité.

Dans la perspective d'une meilleure sécurisation des procédures de contrôle interne, la Chambre recommande notamment la mise en place d'une comptabilité automatisée des stocks.

Sur l'état de l'actif 1995, la Chambre remarque que l'ordinateur de gestion IN5000 figure pour un montant de 604860 F à la date d'acquisition du 31 janvier 1985 et que son extension IN5064 figure pour un montant de 113 915 F à la date d'acquisition du 31 décembre 1987.

Pourtant, ils ont été remplacés en 1993/1994 par un matériel TARGON 420. L'actualisation de l'état de l'actif de la commune semble nécessaire.

VI. INTERVENTIONS ECONOMIQUES :

A) Société TETRA MEDICAL

La société Tetra Médical est une S.A. au capital de 5.500.000 F qui a son siège social au Parc d'Activités Economiques de Marenton 07100 Annonay, depuis le 21 juin 1995.

En 1987, la société Tetra Médical a vendu au Syndicat départemental d'équipement de l'Ardèche (SDEA) un bâtiment industriel situé à Davezieux pour 3,43 MF et a acheté un terrain à Annonay pour 1,36 MF, subventionné à 100%. En 1988, elle a acheté un terrain sur la zone de Charnas grâce à une aide du département de l'Ardèche de 300 000 F (FDI), complétée par le SDEA pour 412.126 F, sans justificatif légal, soit une subvention de 772.126 F sur une opération de 1.172.126 F H.T.

Le 23 novembre 1995 la ville d'Annonay a délibéré sur un projet de convention entre elle-même, la SICOMI Batimap et la société Tetra Médical. La commune sollicite de la région une subvention de 600.000F, et accorde une subvention de 200.000 F à la société Tetra Médical. La Chambre constate qu'un élu, membre des commissions des finances et des affaires économiques visées dans la délibération précitée, était le mandataire social de cette société. Elle a pris acte de la précision de l'ancien maire sur le fait que cet élu n'avait pas participé à la délibération attributive.

La convention tripartite Tetra Médical-SICOMI Batimap-commune d'Annonay est signée le 30 mai 1996. L'article 4 de la convention prévoit une clause de retour, partiel ou total, si, dans le délai maximum de trois ans, le nombre d'emplois créés est inférieur à 20.

Au budget annexe affaires économiques de la ville d'Annonay, une subvention de 180.000 F a été versée à la société Tetra Médical (chapitre 105.200). Au titre des subventions de la région, l'arrêté attributif du 22 mars 1996 accorde 600 000 F (ligne d'action " Aide à l'Immobilier d'Entreprises en zone rurale ") et est conditionné par l'autofinancement de 200.000 F par la commune.

B) SAFER RHONE-ALPES :

Par délibération du 18 juillet 1991, le conseil municipal a décidé d'implanter une zone d'activité, desservie par la rocade est au lieu-dit Pantu, et a autorisé le maire à engager la procédure de déclaration d'utilité publique sur certains terrains. La SAFER Alpes Cévennes proposant l'échange de 17 hectares situés notamment au lieu-dit Pantu et achetées à Mlle Deschomets, la Ville s'est immédiatement portée acquéreur de cette propriété, en compétition toutefois avec deux exploitants agricoles, MM. Villedieu.

Un accord a permis d'éviter la cession en priorité à ces exploitants agricoles par la SAFER et la commune a alors recherché un terrain agricole propre à servir d'échange pour la transaction afin d'acquérir la propriété Deschomets. Une cinquantaine d'hectares sur les communes de Quintenas, d'Ardois et de Saint-Romain d'Ay ont ainsi été sélectionnés.

Par actes notariés d'octobre et décembre 1993, la SAFER a procédé à l'acquisition de ces deux domaines pour un prix total de 1,610 MF, puis les a revendu pour un montant de 1,9 MF à la commune d'Annonay. Par délibération du 27 octobre 1994, la ville décide de céder ces deux propriétés agricoles à MM. Villedieu pour 1,350 MF

La différence entre le prix d'achat payé par la commune, 1,9 MF, et le prix de cession, 1,35 MF, a été justifiée à la Chambre par l'ancien maire par des "considérations sociales et économiques".