

Monsieur le Maire,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Bourg-en-Bresse au cours des exercices 1992 à 1999. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

En l'absence de réponse écrite de votre part dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément à l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au trésorier-payeur général de l'Ain.

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

Bernard LEVALLOIS

Monsieur Jean-Michel BERTRAND

Maire de Bourg-en-Bresse

Place de l'Hotel de Ville

01 012 BOURG-EN-BRESSE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Commune de Bourg-en-Bresse

(Département de l'Ain)

Exercices 1992 à 1999

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune de Bourg-en-Bresse pour les exercices 1992 à 1999, prolongé sur les exercices les plus récents, en fonction des informations recueillies.

Les entretiens préalables prévus par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières avec MM. Godin et Bertrand, respectivement ancien et actuel ordonnateur de la commune ont eu lieu le 4 juin 2002.

Lors de sa séance du 13 juin 2002, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 15 juillet 2002 à M. Bertrand, et le même jour à M. Godin.

Après avoir examiné les réponses écrites de M. André Godin, datées du 15 septembre 2002, parvenues au greffe le 16 septembre, et celle de M. Jean-Michel Bertrand, datées du 18 septembre 2002 parvenues au greffe le 30 septembre 2002 la chambre, lors de sa séance du 10 décembre 2002, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après. Celles-ci portent particulièrement sur les points suivants :

- la situation financière ;
- la gestion du parc des expositions ;
- la gestion des services de l'eau et de l'assainissement ;
- la politique culturelle ;
- la politique des sports ;
- les marchés publics ;

1. LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la commune de Bourg-en-Bresse observée par la chambre au cours des années 1997 à 2000 apparaît saine. Cependant, l'évolution des principaux agrégats financiers révèle une lente dégradation qui, à terme, fera peser un risque de déséquilibre.

1.1. La dégradation de la capacité d'autofinancement

1.1.1. une évolution défavorable de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement s'est sensiblement détériorée entre 1997 et 2000 en enregistrant une réduction de 11,85 %.

Cet indicateur est essentiel pour la collectivité puisqu'il mesure l'une des ressources propres disponibles pour le financement des investissements et le remboursement du capital des emprunts, ainsi que la capacité d'accroissement de son potentiel d'endettement.

Bourg-en-Bresse s'écarte de la tendance moyenne observée dans les villes françaises sur la même période. Tandis que, pour les communes de plus de 10 000 habitants, le ratio mesurant la capacité d'autofinancement par rapport aux recettes réelles de fonctionnement s'est redressé de 0,2 %, à Bourg-en-Bresse il s'est réduit de 10,54 %. En 2000, ce ratio s'élevait à 10,56 %, alors que la moyenne nationale s'établissait à 11,23 % et la moyenne régionale à 11,62 %.

La dégradation de la capacité d'autofinancement est la conséquence de l'évolution divergente des produits et des charges de gestion entre 1997 et 2000 qui s'exprime également par une détérioration sensible de l'excédent brut de fonctionnement (- 10,58 % sur la période). Ce recul traduit la difficulté pour la commune à maîtriser ses charges de gestion courante et son effort de redistribution.

Toutefois, ainsi que l'a souligné l'ancien ordonnateur, la dégradation de l'autofinancement fait suite à une sensible augmentation de ce dernier au cours des exercices 1995 à 1997. En effet, en 1995, l'autofinancement brut, concept utilisé en comptabilité M12 voisin de la capacité d'autofinancement, atteignait 45,7 MF (6,97 M Euros) et 68,1 MF (10,38 M Euros) en 1997.

1.1.2. Les produits de gestion en baisse

Les produits de gestion ont diminué de 1,82 % par an en moyenne sur la période, et d'une manière plus marquée encore en 2000, principalement en ce qui concerne les produits des services et du domaine et les autres impôts et taxes - hors contributions directes - qui ont baissé de 15,25 %.

1.1.2.1. La fiscalité

1.1.2.1.1. La fiscalité directe

Le produit des contributions directes a très peu progressé au cours de la période (+ 0,12 %).

Il est vrai, toutefois, comme le souligne l'ordonnateur actuel, que cette stagnation du produit des impositions directes tient essentiellement à la suppression de la part salaire dans les bases de la taxe professionnelle et qu'à réglementation fiscale constante, la progression de ce produit aurait atteint 3,74 %.

Le faible dynamisme des recettes fiscales résulte d'abord d'une réduction des bases de la taxe professionnelle. S'élevant à 623 MF (94,98 M Euros) en 1998, elles ont fléchi pour atteindre 589 MF (89,79 M Euros) en 1999 et 581 MF (88,57 M Euros) en 2000. Par suite, la part relative de cet impôt dans les recettes fiscales a diminué (54,77 % en 1998 et 52,89 % en 2000).

En revanche, les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ont progressé, dans le même temps, respectivement de 1,66 % et de 2,56 % en moyenne. La progression des bases de la taxe d'habitation serait en réalité de 3,05 % en moyenne sur la période 1997-2000, selon les chiffres de la commune. Après vérification au moyen des bases de données servies par la direction de la comptabilité publique, il apparaît qu'en définitive les bases brutes ont augmenté en moyenne de 2,37 % et les bases nettes de 2,63 %.

L'adoption en 2001, par la communauté d'agglomération, de la taxe professionnelle unique (TPU), fait perdre à Bourg-en-Bresse un puissant levier fiscal. La ville conserve néanmoins des marges de manœuvre puisque son taux de taxe d'habitation, bien que supérieur à la moyenne régionale, était, en 2000, inférieur à la moyenne nationale et nettement en dessous des taux plafonds. S'agissant de la taxe foncière et de la taxe professionnelle, les taux étaient inférieurs aux moyennes nationale et régionale. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est même passé de 117,81 % en 1997 à 103,35 % en 2000. En outre, la commune dispose d'un potentiel fiscal élevé qui lui permet de bénéficier d'un bon rendement de l'impôt avec un produit d'imposition par habitant se situant en moyenne à 4 336 F (661,02 Euros), soit un niveau nettement supérieur aux moyennes régionale (3 262 F - 497,29 Euros) et nationale (3 163 F - 482,20 Euros).

1.1.2.1.2. Les autres impôts et taxes

Les autres impôts et taxes ont diminué de près de 45 % entre 1999 et 2000 en raison, principalement, du transfert du prélèvement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (12 MF - 1,83 M Euros en 1999 et 68 000 F - 10 366,53 Euros en 2000) à la communauté d'agglomération qui est toutefois compensé par une réduction des charges.

1.1.2.2. Le faible dynamisme des autres recettes

Les produits des services et du domaine

Ces produits ont enregistré une baisse continue au cours de la période (-15,25 %) et de manière plus marquée encore en 2000 par rapport à 1999. Pour l'essentiel, cette évolution a pour origine des changements d'imputation comptable des rémunérations des personnels des budgets annexes ainsi que d'une facturation plus exacte des charges leur incombant.

Les autres participations, dotations et subventions

Les lignes de crédits " autres dotations, subventions et participations " ont crû de plus de 14 % entre 1999 et 2000, après une forte progression entre 1998 et 1999, essentiellement à raison de la compensation de la réduction des bases de la taxe professionnelle.

A partir de 2001, ces recettes sont en forte croissance, du fait de l'attribution d'une compensation consécutive à l'instauration de la taxe professionnelle unique (TPU).

La dotation globale de fonctionnement

Après avoir progressé de 1997 à 1999, cette dotation a enregistré un recul important en 2000 (- 10 MF - 1,52 M Euros) en raison du prélèvement au titre du contingent d'aide sociale. Au total, la dotation globale de fonctionnement s'est réduite de 4,05 % sur la période.

Les autres produits

Ces autres produits, qui comprennent les postes " autres produits de gestion courante " (essentiellement les revenus des immeubles, les redevances des fermiers et les postes atténuations de charges), ont été réduits de près de 10 % en moyenne sur la période. Ce sont les atténuations de charges, en raison de la départementalisation du service d'incendie et de secours, qui sont à l'origine de cette évolution, les autres produits de gestion ayant eu tendance à stagner. En 1997, les remboursements sur rémunération du personnel ont été particulièrement importants en se situant à 6,50 MF (0,99 M Euros) contre 3 MF (0,46 M Euros) à 3,50 MF (0,53 M Euros) environ les années suivantes.

1.1.3. Des charges de gestion évoluant plus vite que les recettes

Les charges de gestion ont progressé de 0,27 % avec une évolution plus rapide pour les subventions (+3,43 %) et les charges de personnel (+1,38 %) malgré une réduction de ces dernières au cours de l'année 2000.

Les dépenses de personnel

Les charges de personnel pèsent lourdement dans la structure des dépenses de la commune. Se situant à 53,79 % des dépenses réelles de fonctionnement en 1997, elles ont atteint le taux de 55,33 % en 2000, contre une moyenne nationale de 50,7 % et une moyenne régionale de 51,65 %.

Ces charges, après avoir progressé de manière sensible entre 1997 et 1999 (+ 2,34 % et + 4,74 %), ont diminué de 2,83 % en 2000. Cette réduction est seulement apparente puisqu'elle correspond au transfert de la compétence en matière d'enlèvement des ordures ménagères à la communauté de communes. Ainsi, si les charges de personnel ont progressé en moyenne de 1,38 % entre 1997 et 2000, en réalité le rythme de progression est plus rapide.

Cette évolution est due à un renforcement sensible des effectifs, à hauteur de 15 emplois budgétaires en 1998 et de 44 en 1999. En 2000, les effectifs budgétaires ont été ramenés à 922 (-32 emplois) et les effectifs réels à 877 agents (-22 agents), consécutivement au transfert de la compétence en matière d'enlèvement des ordures ménagères à la communauté de communes.

Tous les services ont été concernés par les recrutements. L'effort a plus particulièrement porté sur l'engagement de 28 agents de surveillance des écoles à temps non complet et sur la police municipale. La commune a, en outre, eu recours à des emplois jeunes qui n'apparaissent toutefois pas sur le tableau des effectifs.

Les charges à caractère général

Celles-ci ont été plutôt stables sur la période, ne progressant que de 0,67 % en moyenne au cours des années 1997 à 2000. Elles se sont même réduites en 2000, en raison du transfert de compétence en matière d'ordures ménagères.

Les subventions

Ce sont les charges qui ont connu la plus forte croissance sur la période (+ 3,43 %). Elles ont atteint plus de 47 MF (7,17 M Euros) en 2000, soit 16 % des charges de gestion.

Les charges exceptionnelles

Ces charges ont relativement stagné sur la période. Elles incluent chaque année des subventions aux budgets annexes pour un montant de 1 MF (0,15 M Euros) à 1,50 MF (0,23 M Euros). En 1999, toutefois, le compte 6718 (autres charges sur opérations de gestion) a enregistré une dépense de plus de 4,20 MF (0,64 M Euros), dont 4 MF (0,61 M Euros) pour le règlement d'un contentieux avec la société SPIE Park, gestionnaire du parking des Bons-Enfants. De même, la commune a pris en charge le déficit de la SAEM Promobourg.

Les intérêts des emprunts

Sur la période, les intérêts des emprunts se sont réduits en moyenne de 0,43 % grâce à une négociation active de la dette, et, selon l'actuel ordonnateur, une meilleure gestion de la trésorerie.

1.2. Le financement des investissements

Les dépenses d'investissement (hors emprunt) ont progressé de 10,12 % de 1997 à 2000.

Pour financer un ambitieux programme immobilier, la commune de Bourg-en-Bresse a d'abord

privilegié l'autofinancement, en 1997 et 1998, puis en raison de l'érosion de sa capacité d'autofinancement, elle a dû s'endetter d'une manière sensible, accroissant ainsi le stock de la dette.

Les recettes ont connu une évolution opposée à celle des dépenses.

Le financement propre disponible s'est ainsi réduit de 8,35 % sur la période et la commune ne réussit plus, depuis 1998, à dégager, après remboursement de la dette, une capacité de financement, celle-ci ayant été négative de plus de 36 MF (5,49 M Euros) en moyenne.

La commune a toutefois pu dégager quelques marges de manœuvre grâce à des cessions d'immobilisations financières en 1999 (10 MF - 1,52 M Euros) et 2000 (7 MF - 1,07 M Euros), mais il n'est pas certain que ce type d'opération puisse être renouvelé.

De même, la ville a pu obtenir des subventions d'investissements en progression de plus de 28 % sur la période.

Cependant, globalement, les ressources définitives d'investissement ont connu une réduction notable au cours de la période (-18,30 %), malgré un vif redressement en 2000.

Le FCTVA a enregistré un léger recul sur la période (-2,15 %), corrélatif à la pause antérieure des investissements.

1.3. l'équilibre comptable

Le solde d'exécution a été fortement négatif en 1998 (- 36 MF - 5,49 M Euros), après s'être élevé à 3,70 MF (0,56 M Euros) en 1997, pour se redresser en 1999 et se stabiliser en 2000 à 10 MF (1,52 M Euros).

L'évolution de ce solde comptable, comme le souligne l'ordonnateur, est le résultat d'un prélèvement important sur le fonds de roulement dans le but de financer les investissements au moins en partie par l'autofinancement.

Le résultat, avant prise en compte des restes à réaliser, a régressé de 11,05 % en moyenne, mais il s'est redressé progressivement depuis 1998.

La situation est cependant moins satisfaisante, en prenant en compte les restes à réaliser. Leur progression a été plus rapide en dépenses (+ 21 %) qu'en recettes (+ 8,05 %), particulièrement en 1999 et 2000. En les incluant dans le calcul du résultat, celui-ci enregistre une baisse de 22,52 % sur la période, annulant ainsi le redressement apparent de 1999 et limitant l'effet du rétablissement de 2000.

1.4. l'examen des ratios

La commune de Bourg-en-Bresse se caractérise par une relative rigidité de ses dépenses de fonctionnement. Le coefficient qui mesure celle-ci s'est dégradé en 2000 : égal en moyenne à 51,58 % sur la période, il a atteint 53,44 % en 2000, soit un niveau supérieur aux moyennes nationale (50,66 %) et régionale (49,80 %).

L'encours de la dette par rapport à la capacité d'autofinancement s'est également dégradé, passant de 6,85 en 1997 à 8,82 en 2000 et excédant les moyennes nationale (7,45) et régionale (6,54).

Le rapport entre l'annuité de la dette et les recettes réelles de fonctionnement s'est amélioré grâce à une renégociation de la dette en 1998 et à la mise en place d'une trésorerie zéro.

En ce qui concerne les recettes réelles de fonctionnement par habitant, celles-ci sont assez élevées à Bourg-en-Bresse (8 260 F soit 1 259,23 Euros, en 2000) par rapport à la moyenne nationale (6 720 F - 1 024,46 Euros) et plus encore par rapport à la moyenne régionale (6 378 F - 972,32 Euros). Ce niveau élevé est rendu possible par un bon rendement fiscal : le niveau moyen du produit des impositions se situe en effet à 4 332 F (660,41 Euros) par habitant, contre une moyenne nationale de 3 163 F (482,20 Euros) et une moyenne régionale de 3 262 F (497,29 Euros).

1.5. conclusions sur l'analyse financière

Sur la période 1997 à 2000, la situation financière de la commune de Bourg-en-Bresse a été équilibrée. Cependant, l'analyse financière met en évidence des évolutions qui, à terme, en l'absence de mesures de redressement, peuvent se révéler préoccupantes.

La capacité d'autofinancement pourrait ainsi, à terme, se retrouver négative, compromettant gravement la capacité de financement des investissements. Selon les hypothèses retenues, cette situation pourrait se présenter entre 2004 et 2006. Sans une action énergique de la commune, ce scénario est inéluctable à raison d'un coefficient de rigidité des dépenses de fonctionnement élevé (53,44 % en 2000 pour une moyenne nationale de 50,66 % et une moyenne régionale de 49,80 %) : la croissance des recettes apparaît peu dynamique alors que les dépenses de personnel, même en maintenant les effectifs à leur niveau actuel, devraient continuer à progresser à un rythme soutenu.

L'ambitieux programme d'investissements, bien que mis en œuvre après un assainissement financier et une renégociation active des emprunts qui ont permis de stabiliser le niveau d'endettement, pèsera néanmoins durablement sur les comptes de la commune, notamment par le biais des dépenses induites de fonctionnement (en particulier les subventions à verser aux associations délégataires de la gestion des équipements réalisés).

Dans l'avenir, la commune aura d'autres défis à relever. En premier lieu, le faible dynamisme de sa démographie ne permettra pas d'accroître de manière significative les bases des impôts sur les ménages. En second lieu, la création de la communauté d'agglomération et la mise en place de la taxe professionnelle unique ne permettra plus à la commune de bénéficier pleinement des évolutions économiques. Il appartiendra aux collectivités concernées d'en tirer toutes les conséquences sur l'exercice de leurs compétences respectives. Celles qui seront attribuées à la communauté d'agglomération devront être définies avec précision et accompagnées des moyens qui en constituent le support nécessaire.

Le transfert, actuellement effectué en matière de natation, illustre l'utilité d'une réflexion approfondie sur l'intérêt communautaire afin de mettre en adéquation les moyens et les compétences exercées par l'établissement public de coopération intercommunale.

Enfin, en dépit de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, il sera difficile de maintenir à niveau l'autofinancement qui devrait continuer de baisser, impliquant un recours de plus en plus important à l'emprunt pour le financement du programme d'investissement.

2. LA GESTION DU PARC DES EXPOSITIONS

La commune a délégué, par plusieurs conventions d'affermage successives, l'exploitation du parc des expositions à la SOGEPEA (Société d'économie mixte pour la gestion du parc des expositions de l'Ain).

Selon la convention du 26 mars 1991, il était prévu que le fermier verserait une redevance d'un montant de 441 000 F (67 230,02 Euros), déterminé depuis une délibération du 26 juin 1978 et actualisable par avenant en fonction de nouveaux investissements modifiant les structures de manière significative, à l'exclusion des travaux de réparation incombant normalement au propriétaire. Cette redevance est restée figée à son niveau d'origine, aucun équipement nouveau, selon l'ordonnateur n'ayant été mis en service depuis la signature du contrat, les travaux d'entretien réalisés étant exclus de l'assiette de la redevance.

Cette même convention stipulait que les versements de la commune étaient exclusivement destinés à compenser le manque à gagner résultant des avantages tarifaires qu'elle imposait à son délégataire. En 2000, cette compensation s'est élevée à 358 431,29 F (54 642,50 Euros). Même si ce montant n'est pas en augmentation par rapport aux années précédentes, et contrairement aux termes du contrat, la SOGEPEA a bénéficié, en 2000, de subventions exceptionnelles pour l'animation de la foire exposition (180 000 F - 27 440,82 Euros) ou l'organisation des floralies (150 000 F - 22 867,35 Euros), ainsi que du paiement de diverses factures pour un montant cumulé de 1 046 503,49 F (159 538,43 Euros). Une telle pratique n'est pas conforme aux stipulations contractuelles. Elle est, au surplus, susceptible, notamment par l'attribution de subventions, de constituer une aide directe à une entreprise, irrégulière au regard

de l'article L. 1511-2 du Code général des collectivités territoriales.

Par une nouvelle convention du 12 mars 2001, le montant de la redevance due par le délégataire a encore été maintenu à son niveau initial alors que la compensation tarifaire a été fixée à 700 000 F HT (106 714,31 Euros), sans que cette progression conséquente ne soit justifiée par des contraintes supplémentaires.

En 2002, un nouveau système de gestion a toutefois vu le jour : en effet, les manifestations non commerciales organisées par des associations ne seront plus soutenues par la voie de la compensation tarifaire mais par une subvention dont l'octroi sera décidé par la Ville après instruction par ses services d'une demande d'aide. Seule l'activité sport boules restera compensée pour un montant plafonné à 83 850 Euros (550 019,94 francs).

3. LE SERVICE PUBLIC DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

3.1. La gestion administrative

La gestion, commune aux services de l'eau et de l'assainissement, est assurée en régie simple, avec un règlement intérieur, sans directeur ni conseil d'exploitation.

Cette organisation ne paraît pas conforme aux textes. Selon l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de l'article 62 de la loi du 12 juillet 1999, " les collectivités territoriales (...) pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre 1er du titre II du livre II de la deuxième partie. " (cf. article L. 2221-1 et suivants).

L'article L. 2221-4 dispose que " Les régies mentionnées aux articles L. 2221-1 et L. 2221-2 sont dotées : 1° Soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, si le conseil municipal ou le comité du syndicat en a ainsi décidé ; 2° Soit de la seule autonomie financière. "

La commune devra, dès lors, se conformer à ces dispositions ainsi qu'à celles qui sont énoncées aux articles R. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue du décret n° 2001-184 du 23 février 2001, relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public.

3.2. La gestion financière

Sur les quatre dernières années, les résultats (en francs) des services de l'eau et de l'assainissement ont été les suivants :

Descente et géant hommes			Super G et géant dames		
Classement	Francs suisses	Euros	Classement	Francs suisses	Euros
1	50 000	32 886	1	35 000	23 020
2	28 000	18 416	2	23 000	15 128
3	15 000	9 866	3	15 000	9 866
4	10 000	6 577	4	10 000	6 577
5	6 000	3 946	5	6 000	3 946
6	4 000	2 628	6	4 000	2 628
7	2 500	1 643	7	2 500	1 643
8	2 000	1 314	8	2 000	1 314
9	1 500	986	9	1 500	986
10	1 000	657	10	1 000	657
Total	120 000	78 919	Total	100 000	65 765

Tels que résumés par ces tableaux, les comptes ne reflètent pas parfaitement la réalité de la situation budgétaire et financière du service : en effet, leur sincérité est discutable.

En premier lieu, la commune ne tient pas de comptabilité des stocks et omet d'inscrire des dotations aux provisions, aussi bien pour les grosses réparations que pour le risque d'impayés. Les intérêts courus non échus ne sont pas davantage comptabilisés. La commune ne procède pas non plus à l'amortissement des subventions d'équipement.

Les fournitures d'eau au service voirie, comme au service incendie, ne sont pas facturées faisant peser cette charge sur le service de l'eau et de l'assainissement.

Ces anomalies comptables devraient cesser au moins en partie, puisque des engagements ont été pris de procéder à la constitution de provisions pour grosses réparations et pour impayés et de comptabiliser, dès 2003, les intérêts courus non échus. Par ailleurs, les fournitures d'eau au service de la voirie et d'incendie et de secours seront estimées. En revanche, aucun engagement n'a été pris concernant la comptabilité des stocks.

3.3. Les infrastructures.

L'approvisionnement en eau

Bourg-en-Bresse est pourvue de ressources en eau suffisamment abondantes pour satisfaire, en temps normal, aux besoins de sa population. La situation est plus préoccupante, en revanche, en ce qui concerne les réserves, stockées dans deux réservoirs de 5 000 m³, qui selon le rapport sur la qualité du service pour 2000, représenteraient seulement 4 heures de consommation, ou, selon d'autres estimations, entre 12 et 24 heures. L'autonomie des réservoirs fait cependant l'objet d'une étude en cours dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur.

Le renouvellement des installations.

La commune ne dispose pas, actuellement, d'une programmation du renouvellement de ses installations. Les opérations s'effectuent essentiellement en fonction des travaux de voirie. Néanmoins, un schéma directeur est en cours d'étude pour définir les investissements lourds à venir, et un programme a été élaboré pour le remplacement de l'automate de la station de pompage, ainsi que pour la reprise des branchements en plomb (3,50 MF - 0,53 M Euros par an pendant 12 ans).

Le rendement des réseaux

Le rendement des réseaux apparaît assez médiocre. De 1995 à 2000, il a oscillé entre 0,61 % et 0,72 % et, le plus souvent, il s'est situé en dessous du taux moyen de 70 % généralement observé.

La commune n'est pourtant pas inactive pour rechercher les fuites par une approche plus fine de leur réalité. Ainsi, les plus importantes semblent localisées. Le réseau a été divisé en secteurs de manière à procéder à des contrôles de débits nocturnes. Des campagnes de recherche sont également menées périodiquement.

Les déperditions du réseau sont toutefois mal appréciées en raison d'une mauvaise connaissance de la production d'eau, due à des débitmètres d'une précision insuffisante.

Néanmoins, la pose annoncée d'enregistreurs en sortie de l'usine de Péronnas et des réservoirs ainsi qu'à moyen terme des travaux de réparation des vannes devraient améliorer le rendement du réseau.

3.4. La tarification

Pour les habitants de Bourg-en-Bresse, la facture d'eau et d'assainissement a évolué de la manière suivante :

Comme le montre le tableau en annexe, le prix de l'eau à Bourg-en-Bresse est assez nettement inférieur à la moyenne nationale. Si, globalement, la facture d'eau a crû plus rapidement à Bourg-en-Bresse que sur le reste du territoire, ce résultat est imputable à une progression plus soutenue de la collecte et du traitement des eaux usées (+ 5,04 % à Bourg-en-Bresse et + 2,72 % en moyenne nationale), elle-même imputable à la mise en service d'une station d'épuration d'un coût de 100 MF (15,24 M Euros). En revanche, le prix de la distribution de l'eau a moins progressé (+ 1,29 % à Bourg-en-Bresse et + 1,69 % en moyenne nationale).

La facturation de l'eau

Pour l'essentiel, la facturation est proportionnelle à la consommation d'eau et est dégressive selon les tranches de consommation. La part forfaitaire correspond à la location du compteur qui est

fonction du diamètre. Pour 2000, le tarif hors taxe des locations était le suivant :

Diamètre en mm	Tarif par année
15	95,20 F (14,51 Euros)
20	95,20 F (14,51 Euros)
25	182,52 F (27,82 Euros)
30	192,16 F (29,29 Euros)
40	240,50 F (36,66 Euros)
60	891,42 F (135,90 Euros)
80	1 292,10 F (196,98 Euros)
100	1 582,72 F (241,28 Euros)
150	3 294,66 F (502,27 Euros)

Pour une consommation moyenne, la part forfaitaire représente, d'une manière constante, 18 % de la consommation d'eau.

La commune n'a pas mis en place de contrôle de gestion lui permettant d'imputer les coûts du service à l'approvisionnement, au traitement ou à la distribution de l'eau.

D'une manière générale, les tarifs sont assez largement théoriques et ne reposent sur aucune analyse du coût réel des prestations. La commune se borne chaque année à décider d'un taux de progression de ses tarifs. Comme il a été vu ci-dessus, la sincérité des comptes est discutable, empêchant de déterminer des tarifs reflétant la réalité des coûts.

La facturation de l'assainissement

La tarification est proportionnelle au volume d'eau consommée. Il n'y pas d'élément forfaitaire (voir ci-dessus, les tableaux sur le prix de l'eau).

En 2000, les tarifs de l'assainissement ont été fixés comme suit :

Consommation d'eau	Tarif HT
1 à 3 000 m3/semestre	4,903 F (0,75 Euros)
3001 à 6 000 m3/semestre	3,924 F (0,60 Euros)
6001 à 12 000 m3/semestre	2,929 F (0,45 Euros)
12001 à 25 000 m3/semestre	2,426 F (0,37 Euros)
+ 25 000 m3/semestre	1,479 F (0,23 Euros)

En outre, la commune pratique un tarif minoré, égal à 20 % des tarifs ci-dessus, pour les eaux rejetées dans le réseau qui ont servi uniquement au refroidissement d'installations industrielles, et qui, par conséquent, sont exemptes de pollution.

3.5. Les relations avec les usagers

Les modalités de concertation

La commission consultative des usagers prévue par l'ancien article L. 2143-4 du code général des collectivités territoriales n'a pas été mise en place. Il incombe désormais à la commune de créer une commission consultative des services publics confiés à des tiers par convention de délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière dans le cadre des dispositions de l'article L. 1413-1 du même code, issu de l'article 5 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002. Cette commission devrait voir le jour, selon l'ordonnateur, après la modification actuellement à l'étude des statuts de la régie.

L'application de la loi sur l'exclusion

La commune n'a mis en place aucun dispositif particulier pour l'application de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Selon les dispositions de l'article 136 de ladite loi, aujourd'hui codifiées à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles " Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. - Le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif prévu à l'article L. 261-4. " Et selon ce dernier article " - Un dispositif national d'aide et de prévention aide les familles et les personnes mentionnées à l'article L. 115-3 à faire face à leurs dépenses d'eau, d'électricité et de gaz. - Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'Etat, Electricité de France, Gaz de France et les distributeurs d'eau, définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs. - Dans chaque département, des conventions sont passées entre le représentant de l'Etat, les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France, chaque distributeur d'énergie ou d'eau, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivité concerné qui le souhaite et, le cas échéant, avec chaque centre communal ou intercommunal d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations de solidarité. Elles déterminent notamment les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'énergie et d'eau. "

Même si le dispositif prévu par la loi doit résulter d'une action coordonnée avec d'autres administrations, il est regrettable que le chef lieu du département n'ait pris aucune initiative à cet égard.

Cependant, les habitants de la commune bénéficient du dispositif "solidarité eau" opérationnel dans tout le département de l'Ain depuis le début de l'année 2002.

4. LA POLITIQUE CULTURELLE

Bourg-en-Bresse a consacré en 2000 un montant de 38,9 MF (5,93 M Euros) à la culture, soit

11,5 % des crédits inscrits au budget, affecté à hauteur de 46 % aux subventions aux associations, dont près de 35 % en faveur de l'association du théâtre municipal, 32 % pour les bibliothèques, 14 % pour le musée de Brou et le solde pour le service culturel.

L'action culturelle, qui relève de la direction des affaires générales et de la culture sans être rattachée à une direction spécifique, a longtemps été confiée à une cellule légère aux effectifs et aux attributions réduites. Pour l'essentiel, la mise en œuvre des actions incombe aux conservateurs ou aux directeurs des structures, sous le contrôle et la coordination d'un adjoint au maire chargé de la culture. Cette organisation évolue, puisque s'il a existé, jusqu'en 1999, une association dénommée " office culturel inter-associatif de Bourg " chargée de rassembler les associations et de coordonner des projets, celle-ci a été pendant quelque temps en sommeil, avant d'être dissoute et remplacée à compter du 1er septembre 2002 par une direction des services culturels avec à sa tête un agent de catégorie A. Sa première mission sera de définir des objectifs précis en matière de politique culturelle. Par ailleurs, un audit de l'ensemble des bibliothèques de la Ville est annoncé.

Les objectifs jusqu'ici poursuivis par la commune n'apparaissent pas clairement. Ceux-ci ne sont pas définis autrement qu'en termes généraux comme, par exemple, la démocratisation de l'accès à la culture. De même, l'attribution des subventions n'obéit à aucun critère particulier et les demandes sont examinées au cas par cas par la commission des affaires culturelles à l'occasion de la préparation du budget. Même si, comme le souligne l'ordonnateur, cette absence de critères d'attribution est la contrepartie de la liberté reconnue aux associations de développer librement leur projet associatif, cette liberté doit pouvoir se concilier avec les impératifs de la gestion publique : une telle situation est en effet peu propice à la mise en place d'un dispositif d'évaluation.

5. LA POLITIQUE DES SPORTS

5.1. L'effort financier de la commune en faveur du sport

D'après le compte administratif (fonction 41), Bourg-en-Bresse a consacré, en 2000, plus de 16,5 MF (2,52 M Euros) aux sports.

Entre 1998 et 2000, les dépenses ont augmenté de 13,24 %, alors que dans le même temps les recettes ont progressé de 8,44 %. En 2001, l'effort de la commune en faveur du mouvement sportif s'est encore sensiblement accru, puisque les subventions de fonctionnement se sont élevées à 7 364 918 F (1 122 774,51 Euros), soit une augmentation de 26,5 %, et les subventions d'investissement à 223 000 F (33 996,13 Euros).

Ces dépenses représentent environ 5,2 % du total des dépenses de fonctionnement du budget. Cependant, la fonction 41 ne permet pas d'appréhender toutes les dépenses se rattachant à la politique sportive. En 1998, la commune a réalisé une étude plus approfondie montrant qu'elle y

consacrait environ 23 MF (3,51 M Euros), soit le double des dépenses mentionnées à la fonction 41.

5.2. La définition des objectifs en matière sportive

Il n'existe pas, pour la commune de Bourg-en-Bresse, de document, approuvé par le conseil municipal, qui synthétise la politique sportive, même si le développement du sport de masse apparaît comme une priorité, manifesté par le rôle important dévolu aux éducateurs territoriaux et mesurée par le nombre élevé de licenciés qui seraient, selon les chiffres de l'ordonnateur, environ 16 000 inscrits dans 116 associations.

Les orientations de cette politique apparaissent au coup par coup lorsqu'il s'agit, notamment, d'adopter le budget ou de prendre des décisions ponctuelles.

La définition des objectifs reste, ainsi, assez approximative et fait seulement l'objet d'une classification très succincte selon des critères généraux en fonction des publics visés et des secteurs déterminés. Pour la commune, la politique sportive repose sur une analyse des besoins effectuée chaque année à l'occasion de l'examen des demandes de subventions des clubs sportifs. La collectivité se fonde alors sur un diagnostic des dossiers de demandes de la saison écoulée et sur les projets qui lui sont présentés.

Pour le sport de haut niveau, la ville ne retient pas uniquement l'aspect promotionnel, mais donne une priorité aux clubs qui, dans le cadre d'un plan d'action, privilégient le sport de masse en leur sein et mettent en oeuvre des moyens éducatifs et de formation de leurs cadres.

La présentation faite par la ville de ses moyens d'analyse des besoins apparaît assez sommaire. Notamment, le lien entre les objectifs et les moyens nécessaires pour les atteindre n'est pas mis en évidence et ne permet d'établir une évaluation.

5.3. L'importance de l'office municipal des sports

L'office municipal des sports est une structure associative de réflexion, de proposition et de concertation entre les associations sportives et la commune, qui joue un rôle central dans la définition et la gestion de la politique des sports à Bourg-en-Bresse.

Il est administré par un comité directeur comprenant cinq responsables de la ville, quinze représentants des associations sportives élus par celles-ci, trois représentants du sport scolaire, trois représentants des enseignants d'éducation physique et sportive et des personnes reconnues par leurs compétences et l'intérêt qu'elles portent au sport en général.

C'est d'abord un organe de proposition auprès de la municipalité en matière de développement de l'éducation physique et sportive et pour toutes les questions concernant le mouvement sportif et

les activités d'entretien et de loisirs à caractère sportif.

La commune associe l'office aux réflexions visant à élaborer les politiques sportives locales, principalement en matière d'équipements, d'animation et de soutien aux associations.

Ses fonctions principales consistent à :

- recenser des besoins en matière sportive au niveau de la commune ;
- définir les orientations liées à la politique d'équipements et à émettre des avis quant à l'utilisation de ceux-ci ;
- ouvrir à la promotion du sport ;
- contribuer au développement du contrôle médico-sportif ;
- participer à l'élaboration des critères des subventions municipales aux associations.

A côté de ce rôle consultatif, important pour la commune, l'office municipal des sports mène des actions propres.

Il anime, le mercredi après-midi, une école des sports, qui a pour objectif de faire découvrir des activités sportives multiples et variées et de favoriser les passerelles avec les clubs. Cette école accueille plus de deux cents jeunes, du CE2 au CM2. La commune apporte son soutien en mettant à disposition de l'office trois éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives (ETAPS) ainsi qu'un coordonnateur.

L'office assure également le fonctionnement d'un centre médico-sportif, avec un médecin effectuant un quart temps. La ville verse à ce centre une subvention de 140 000 F (21 342,86 Euros) pour le financement du plateau technique, représentant 78 % de la dépense.

L'office municipal des sports exerce, en outre, une action en matière juridique, administrative et financière. Principalement, l'office apporte conseil et aide aux dirigeants bénévoles pour la gestion de leur association, aux organisateurs des manifestations sportives promotionnelles, aux sportifs de haut niveau pour leur inscription sur les listes officielles, ainsi qu'aux éducateurs sportifs pour leur formation et leur perfectionnement.

L'office a un rôle actif en matière d'équipements. Il recense les besoins des associations, en matière d'équipements et de locaux sportifs, propose aux élus des projets nouveaux ou des améliorations à apporter aux équipements existants, contribue, à la demande de la mairie, aux travaux d'élaboration des nouveaux équipements sportifs, et participe à la gestion de l'utilisation des stades et gymnases. L'office a été associé, notamment, aux projets de réalisation d'un

complexe multisalles et de construction du centre nautique intercommunal, ainsi qu'à l'ensemble des réunions préparatoires aux plannings d'utilisation des installations sportives.

Par la remise des récompenses aux meilleurs sportifs lors d'une soirée de gala annuel, ou à l'occasion de manifestations sportives, l'office personnifie l'action de la ville dans ce domaine.

Cependant, malgré ses fonctions éminentes, l'office municipal n'est lié à la commune que par des conventions concernant la mise à disposition d'agents.

Or pour son fonctionnement, l'office perçoit une subvention de la ville qui s'est élevée à 250 000 F (38 112,25 Euros) en 1999 et à 200 000 F (30 489,80 Euros) en 2000. À cette subvention, s'ajoutent des prestations en nature d'un montant de 139 928,66 F (21 331,99 Euros) en 2000 pour l'utilisation des installations sportives, la mise à disposition de personnel et des prestations de services de relations publiques et de communication. Cette estimation ne semble toutefois pas tenir compte des trois ETAPS mis à disposition de l'école des sports. En 2001, la subvention s'est élevée à 260 000 F (39 636,74 Euros) au titre du fonctionnement, et à 154 100 F (23 492,39 Euros) pour l'emploi d'un moniteur breveté d'Etat gym (pour la période du 22 novembre 2000 au 31 août 2001) ; l'office a, par ailleurs, été sollicité par la ville pour procéder au recrutement d'un ETAPS, spécialité gymnastique, pour la salle spécialisée de la Croix Blanche.

Compte tenu du montant des subventions, il est nécessaire que la ville passe avec l'office municipal des sports une convention en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et de son décret d'application du 6 juin 2001, selon lesquels :

- une convention doit être conclue avec les associations qui perçoivent une subvention annuelle supérieure à 23 000 Euros, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention ;
- lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association doit produire un compte-rendu financier attestant de la conformité des dépenses avec l'objet de la subvention.

Le conseil municipal d'avril 2002 a adopté diverses conventions conclues avec l'office municipal des sports et l'ensemble des associations sportives percevant plus de 23 000 Euros, mettant ainsi les relations entre la Ville et ses partenaires dans le domaine sportif en conformité avec les textes.

5.4. L'animation sportive

La politique d'animation sportive est l'une des originalités de la ville de Bourg-en-Bresse puisque celle-ci s'investit fortement dans l'éducation physique et sportive en milieu scolaire. Elle se concrétise dans l'activité des ETAPS dont 75 % du temps de travail est consacré à des actions à l'école primaire. Douze éducateurs sont ainsi répartis dans seize écoles primaires publiques pour

collaborer à l'enseignement de l'éducation physique et sportive avec les instituteurs. Chaque classe bénéficie du concours d'un ETAPS deux heures par semaine. De nombreux cycles d'apprentissage aux différentes activités physiques et sportives sont mis en place en liaison avec les programmes d'enseignement élaborés par l'Éducation Nationale. Cette action permet de développer, en milieu scolaire, la pratique d'activités physiques et sportives comme la voile, le canoë-kayak, l'escalade, le golf et le ski de fond.

L'initiative de Bourg-en-Bresse permet aux élèves d'accéder à des sports que l'école ne peut offrir avec la seule compétence des instituteurs. La ville procède par ailleurs à une évaluation quantitative du taux de la pratique sportive sur les classes de 6ème et 5ème, afin de mesurer l'impact de l'intervention des ETAPS en primaire.

La commune agit par ailleurs dans le secteur périscolaire, qui représente 15 % de l'activité des ETAPS, dans le cadre des contrats d'aménagement du temps de l'enfant (CATE), et du Contrat éducatif local (CEL) pour l'animation d'activités sportives innovantes.

Le service des sports met également deux ETAPS à disposition du milieu associatif à raison de 5 % de leur temps. L'activité des ETAPS est essentiellement centrée sur le public âgé et la petite enfance. Cette mise à disposition s'effectue en l'absence de convention. La commune a toutefois indiqué que celle-ci était en cours d'élaboration.

5.5 Le soutien aux clubs sportifs.

Les orientations générales

La commune met l'accent sur le soutien qu'elle apporte aux clubs sportifs. C'est en effet l'essentiel de ses dépenses de fonctionnement en matière sportive.

Selon la commune, cette action vise à aider :

- le travail d'animation effectué auprès des jeunes et des adultes ;
- le travail d'insertion sociale effectué auprès de la jeunesse principalement;
- le travail effectué en direction de l'organisation de spectacles sportifs de haut niveau.

La distribution des subventions a pour objet de mettre en oeuvre ces objectifs.

L'évolution (en francs) de ces dernières a été la suivante de 1996 à 2001 :

Années	Subventions de fonctionnement (6574)	Subvention d'équipement (65728)
1996	3 892 905,52	140 000,00
1997	4 033 545,00	140 000,00
1998	4 564 323,00	280 000,00
1999	5 121 847,00	193 600,00
2000	5 825 900,00	213 000,00
2001	7 364 918,00	223 000,00
Evolution moyenne	11,21%	8,07%

Le montant des subventions, qui a doublé en 6 ans, est réparti entre 117 clubs. Cependant, une quarantaine d'associations perçoivent plus de 80 % des subventions annuelles, dont 38 % pour trois d'entre elles : la Jeunesse laïque (JL) Basket, le football club de Péronnas et l'Union sportive Bressanne.

Cette répartition traduit la priorité donnée par la commune au sport de haut niveau, s'agissant notamment de la JL Basket Pro, et au sport de masse.

L'attribution des subventions

Pour l'attribution des subventions, la commune a établi en 1992, en concertation avec l'office municipal des sports, des critères précis distinguant entre sports individuels et collectifs et prenant en compte le nombre de licenciés, le niveau de compétition, le taux d'encadrement et sa qualification, ainsi que la valeur du matériel utilisé.

L'office municipal des sports est régulièrement associé à l'ensemble des réunions relatives à l'élaboration et à la validation des critères de subventions aux associations. Il est également associé à l'instruction des dossiers de demandes de subventions des associations.

L'attribution de subventions à partir de critères objectifs est certainement un aspect positif de la politique sportive.

Des critiques peuvent cependant être formulées. Ces critères ont été élaborés pour la saison sportive 1992-1993 en concertation entre la commission municipale des sports et l'office municipal des sports. Toutefois, ils n'ont pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal. Il ne semble pas non plus qu'ils fassent l'objet d'une publicité auprès des associations.

En outre, les critères sont surtout indicatifs et servent seulement à l'instruction des dossiers. Les demandes de subventions sont examinées par une commission de validation des données qui associe l'office municipal des sports. Or, il ressort de l'examen de quelques dossiers que les demandes sont plutôt sommaires et ne permettent pas d'apprécier le respect des critères. Par exemple, pour la demande de la JL Basket (non pro), aucune des rubriques n'est renseignée. Pour les autres dossiers, les critères de subventionnement n'apparaissent pas, ce qui conduit à

s'interroger sur la façon dont les dossiers sont instruits et sur leur réelle application. La commune semble souhaiter garder une marge de manœuvre, surtout pour les clubs de haut niveau, en allouant des subventions hors critères sur la base d'une négociation annuelle entre le maire, l'adjoint aux sports et le président du club. La clarté affichée n'est donc qu'apparente.

C'est sans doute la raison pour laquelle un nouveau système d'attribution des aides qui devrait être opérationnel pour la saison 2003-2004 est à l'étude.

Enfin, en ce qui concerne la JL Basket Pro A, celle-ci ne dépose pas de dossier de demande, mais est liée à la ville par un contrat d'objectifs ; pour 2000, ledit contrat prévoit une subvention d'un montant de 400 000 F (60 979,61 Euros), alors que le compte administratif mentionne une subvention globale de 1 560 000 F (237 820,47 Euros), tandis que le total des mandats pour l'année 2000 indique 1 565 000 F (238 582,71 Euros) (dont 750 000 F - 114 336,76 Euros au titre de 1999). Ces montants restent néanmoins largement supérieurs à l'indication du contrat d'objectif. Au cours d'un entretien avec des responsables du service des sports, il a d'ailleurs été admis que si les contrats étaient annuels, en réalité, la ville est sollicitée au coup par coup par des demandes auxquelles, le plus souvent, elle accepte de donner une suite. Enfin, le budget primitif 2001 comporte une subvention de 1 700 000 F (259 163,33 Euros), conforme au contrat d'objectif. Cependant, en raison de l'accession du club en division supérieure, celui-ci a été révisé à une date non mentionnée sur les documents transmis, et porte la subvention à 2,1 MF (0,32 M Euros).

Le versement de subventions pour des manifestations sportives

La commune est également amenée à verser des subventions à l'occasion de manifestations sportives ponctuelles. Ce n'est pas tant le développement du sport qui est visé que l'animation de la cité par le secteur associatif. Cette action est présentée comme un moyen d'offrir à la jeunesse des activités diversifiées.

Les indicateurs pour la ville sont les suivants :

- le nombre de spectateurs : pour le Basket Pro A, environ 2 200 spectateurs tous les 15 jours, pour le rugby (I division amateur), de 3 000 à 6 000 spectateurs tous les 15 jours et pour le football (C.F.A.) de 1 500 à 3 000 spectateurs tous les 15 jours ; curieusement, la commune cite ici des clubs qui ne sont pas attributaires de ces subventions exceptionnelles ;
- l'aspect communication et promotion de la ville ;
- l'aspect économique : nuitées, restauration ;
- l'aspect social : animation dans la cité et prévention de la délinquance.

Ces subventions ont représenté 555 000 F (84 609,20 Euros) en 2000 et 565 000 F (86 133,69 Euros) en 2001.

Sauf cas exceptionnel, elles sont versées en dehors de toute convention. Ainsi, en 2001, aucune convention n'a été conclue et une seule l'a été en 2000 (avec l'association cyclo-bressan).

L'implication de la ville va bien au-delà du versement des subventions puisqu'elle fournit des prestations techniques, de relations publiques (prise en charge des récompenses, des réceptions) et de communication, qui sont précisément évaluées par la collectivité.

A ces prestations s'ajoutent les coûts de mise à disposition des installations sportives.

La politique d'équipement

La commune a indiqué que désormais l'accent n'était plus mis sur la réalisation d'équipements neufs mais plutôt sur la réhabilitation et la mise aux normes des installations existantes. Ainsi, chaque année, les investissements dits récurrents se situent entre 2 MF (0,30 M Euros) et 3 MF (0,46 M Euros).

Dans le cadre d'un programme prévisionnel d'investissement commun à tous les services, la ville a, néanmoins, réalisé un certain nombre d'équipements neufs, parmi lesquels notamment :

- en 1997, la restructuration du stade d'athlétisme de la Chagne pour 3,5 MF (0,53 M Euros) dont 1,47 MF (0,22 M Euros) de subventions, cet équipement étant destiné aux clubs et aux écoles ;
- en 1998, la réalisation du complexe multisalles des Sardières pour 6,9 MF (1,05 M Euros), dont 3,2 MF (0,49 M Euros) de subventions, cet équipement étant destiné à la pratique scolaire, universitaire et aux clubs ;
- en 1998 et 1999, la construction d'une salle spécialisée de gymnastique à la Croix Blanche pour 3,6 MF (0,55 M Euros), dont 1 MF (0,15 M Euros) de subventions ;
- en 2000 et 2002, la création d'un parcours compact de golf 6 trous sur le parc de loisirs de Bouvent pour 0,7 MF (0,11 M Euros) ;
- en 2001, l'étude, dans le cadre de l'intercommunalité, pour la création d'un centre nautique destiné au public, aux scolaires et aux clubs. Cette étude devrait déboucher sur la construction par la communauté d'agglomération d'un nouvel équipement.

Plusieurs autres projets sont également à l'étude :

- l'équipement sportif couvert de proximité Lilas-Vennes : ce projet est soutenu financièrement par

Bourg-en-Bresse et Saint-Denis-lès-Bourg pour un coût estimé entre 6 MF (0,91 M Euros) à 7 MF (1,07 M Euros) (dont 1 MF - 0,15 M Euros - de subventions) ;

- le complexe sportif de PARDE : coût estimé 12 MF (1,83 M Euros) à 14 MF (2,13 M Euros), dont 7 MF (1,07 M Euros) à 8 MF (1,22 M Euros) de subventions ;

- le boulodrome pour un coût estimé de 4 MF (0,61 M Euros) ;

- le complexe de tennis couvert.

Pour ces équipements, la commune de Bourg-en-Bresse devrait chercher à définir précisément, avec la communauté d'agglomération, une répartition des compétences. Plusieurs d'entre eux excèdent en effet les limites de la commune et la communauté d'agglomération est compétente en matière sportive. D'ores et déjà, comme indiqué plus haut, la compétence natation devrait être déclarée d'intérêt communautaire, (la communauté d'agglomération devrait prendre en charge la réhabilitation du centre nautique municipal) mais d'autres transferts seraient à l'étude.

La plupart des équipements sont gérés en régie directe. Quelques-uns ont fait l'objet de baux emphytéotiques (tir, équitation, tennis) et deux autres ont été délégués à des clubs sportifs (équitation, golf).

Les équipements sont exclusivement affectés à des activités sportives : une délibération du conseil municipal prévoit la mise à disposition payante de ces installations auprès d'organismes de manifestations extérieures à la ville.

Le coût de fonctionnement des équipements en projet est calculé à l'aide de tableaux de bord relatifs à des équipements existants similaires.

Ainsi, les taux horaires d'utilisation suivants sont retenus pour valoriser la mise à disposition d'équipements sportifs :

Salle de type C : 118,50 F (18,07 Euros)

Salle de type A : 68,00 F (10,37 Euros)

Terrain éclairé : 227,00 F (34,61 Euros)

Terrain non éclairé : 58,00 F (8,84 Euros)

Piste athlétisme : 134,00 F (20,43 Euros)

Pour les équipements sportifs mis à disposition des établissements publics et privés scolaires, une

participation est payée par les collectivités bénéficiaires.

Ces utilisations sont financées pour les collèges et les lycées selon les modalités suivantes :

la région (pour les lycées) :

-les piscines, 615 F (93,76 Euros) de l'heure de la 1ère à la 200ème heure, puis 308 F (46,95 Euros) de l'heure de la 201ème à la 500ème heure et 154 F (23,48 Euros) de l'heure à partir de la 501ème heure ;

-les gymnases 95 F (14,48 Euros) de l'heure ;

-les terrains de plein air 30 F (4,57 Euros) de l'heure ;

le département (pour les collèges) :

-les gymnases 55 F (8,38 Euros) de l'heure (depuis 2001).

Ces tarifs sont inférieurs à ceux qui ont été déterminés par la commune pour la valorisation des mises à disposition. Il est, en outre, étonnant que seuls les gymnases fassent l'objet d'une facturation pour le département et cela pour un prix nettement moins élevé que pour la région (il est vrai toutefois que ces collectivités participent au financement par leurs subventions).

La programmation des investissements intervient après la consultation des usagers potentiels concernés (clubs sportifs ou pratiquants autonomes). La concertation et l'analyse des besoins s'organisent avec les représentants institutionnels de ces différents publics :

- pour les équipements sportifs du public scolaire : les enseignants, l'inspection académique ;

- pour les équipements concernant les clubs sportifs : l'office municipal des sports, la direction départementale de la jeunesse et des sports, le comité départemental olympique ;

- pour les équipements intéressant des pratiquants autonomes : les associations de quartiers, de jeunes et les acteurs de terrains.

Des études de besoins sont également menées en concertation avec l'office municipal des sports et dans le cadre de réunions de quartier ou à l'occasion d'enquêtes de besoins.

En règle générale, le financement des investissements est assuré de la manière suivante :

- équipements sportifs à destination des lycées et des clubs : financement de la région équivalent à 40 % du montant hors taxes des travaux hors V.R.D.

- équipements à destination des collèges et des clubs : financement du département équivalent à 14 % du montant hors taxes des travaux hors V.R.D.

D'autres financements peuvent être sollicités en fonction de la nature des projets :

- l'Etat, par l'intermédiaire du Fonds national du développement du sports (F.N.D.S.) sport de haut niveau, ou bien pour des projets faisant l'objet d'une convention avec le ministère de la jeunesse et des sports.

- l'Etat, dans le cadre du contrat de ville pour des équipements à vocation animation sociale ;

- la communauté d'agglomération, pour des équipements d'intérêt communautaire (cependant, ce type de réalisation est encore modeste et, comme cela sera dit plus loin, appellerait un effort de clarification des rôles respectifs).

La commune a, par ailleurs, dû réaliser des investissements de mise aux normes de ses équipements. Trois secteurs sont plus particulièrement concernés :

1) les équipements sportifs couverts, les terrains et les piscines :

La mise aux normes d'un terrain de football (catégorie nationale), pour un coût estimé à 600 000 F (91 469,41 Euros), pour les besoins du club local football club Bourg Péronnas du niveau C.F.A., est ainsi en projet.

Sont également en projet, les travaux liés au traitement de l'air et de l'eau à la piscine " Plein Soleil " qui nécessite une mise aux normes des goulottes (double évacuation). Selon les études en cours, le coût correspondant serait égal à 550 000 F (83 846,96 Euros).

2) les jeux d'enfants : la réglementation récente a imposé la mise aux normes des jeux d'enfants, ce qui a conduit, soit à supprimer des aires de jeux non conformes, soit à remettre en conformité des aires existantes pour un coût de 400 000 F (60 979,61 Euros) en 3 ans.

Deux lignes budgétaires ont été réservées pour la fourniture et l'entretien des jeux à raison, au titre de l'année budgétaire 2001, de 100 000 F (15 244,90 Euros) pour les fournitures et de 250 000 F (38 112,25 Euros) pour les travaux.

3) les contrôles : le service des sports s'est doté d'un appareil de contrôle, pour un coût de 20 000 F (3 048,98 Euros), pour procéder régulièrement aux tests obligatoires sur les panneaux de basket et les cages de football et de handball.

Par ailleurs, un cabinet de contrôle a procédé, à l'instigation de la ville, au diagnostic de

l'ensemble des aires de jeux existants.

Les quelques accidents constatés ont eu lieu principalement sur les jeux d'enfants, mais ceux-ci sont exceptionnels et sont demeurés sans gravité.

5.6. Le sport de haut niveau

L'action de la ville de Bourg-en-Bresse en faveur du sport de haut niveau se limite, pour l'essentiel, à l'attribution de subventions à des associations et à la mise à disposition d'équipements. Aucune société à objet sportif ou société d'économie mixte sportive locale n'est concernée dès lors que le seul club sportif professionnel est le club de basket pour lequel, d'une part, le montant des recettes procurées par les manifestations sportives (2,5 MF - 0,38 M Euros - en 1999 et 4 MF - 0,61 M Euros - en 2000) est inférieur au seuil de 7,5 MF (1,14 M Euros) fixé par le décret n° 99-504 du 17 juin 1999 et, d'autre part, le montant des rémunérations (2,3 MF - 0,35 M Euros - en 1999 et 3,8 MF - 0,58 M Euros - en 2000) est également inférieur au seuil de 5 MF (0,76 M Euros) fixé par le même décret.

Un seul sportif de haut niveau a été recruté par la ville en qualité d'animateur sportif : il s'agit d'un lutteur, M. Mustapha DIB. Il est rémunéré à l'indice nouveau majoré 290. Sa rémunération est cofinancée par l'Etat et la région Rhône-Alpes. M. DIB assure des missions d'animation dans les écoles et auprès des jeunes des quartiers pendant les vacances scolaires. En dehors de ce cas, la ville n'aide aucun sportif de haut niveau d'une façon ou d'une autre. Il a seulement été indiqué au cours de l'instruction qu'une réflexion était en cours sur les modalités de soutien que la commune pourrait apporter à des sportifs locaux inscrits sur la liste " élite " du ministère de la jeunesse et des sports.

L'aide de la commune prend donc la forme de subventions aux clubs. Dix clubs sportifs ont ainsi perçu pour l'année 2001 des subventions au titre du sport de haut niveau.

(En francs)	2000	2001
UNION SPORTIVE BRESSANE (Rugby)	236 000	400 000
FOOTBALL CLUB BOURG PERONNAS	455 000	455 000
JEUNESSE LAIQUE BASKET PRO	1 160 000	
	400 000	1 700 000
GROUPE SPORTIF CARRIAT	205 000	210 000
ENTENTE ATHLETIQUE BRESSANE	75 000	75 000
AMICALE CYCLISTE DE BOURG	75 000	50 000
AGB LUTTE		30 000
L BASKET FILLES N 3		30 000
VIOLETTES		50 000
VCB		50 000
TOTAL	2 606 000	3 050 000

Ce label " haut niveau " concerne le sport de haut niveau local géré par le secteur associatif. Il a été décerné par la collectivité à des clubs évoluant au niveau national, sauf si la discipline concernée a un impact assez marginal (exemple le rugby féminin).

Des contrats d'objectifs ont été conclus avec les clubs concernés.

L'aide la plus importante concerne le club professionnel de basket : la JL BASKET PRO (association distincte juridiquement de la JL de Bourg). Le contrat, renouvelé chaque année, assigne deux types de missions au club :

- l'animation sportive municipale ;
- la communication et la promotion de la ville.

Le contrat est relativement flou quant aux objectifs poursuivis. Il renvoie sur ce point à l'établissement d'un programme annuel d'activité qui n'a pu cependant être produit. En outre, le bilan annuel également prévu par le contrat a été établi au cours d'une réunion associant le maire, l'adjoint délégué aux sports et le président du club, mais n'a pas donné lieu à la rédaction d'un document. Enfin, selon l'article 6, la ville de Bourg se donne la possibilité de procéder à tout contrôle ou investigation qu'elle jugera utiles pour s'assurer du bien fondé des actions entreprises. Cependant, aucun contrôle n'est réellement effectué, même si l'adjoint aux sports assiste au conseil d'administration du club, à titre consultatif.

Aucune aide personnalisée n'est versée directement aux athlètes. L'ensemble des échanges (demandes et octroi de subventions) ne se réalise qu'entre la collectivité elle-même et le club concerné.

Selon l'ordonnateur, il n'y a pas d'achats de billets par la collectivité. Toutefois, des entrées gratuites sont accordées par les clubs (notamment la JL Basket Pro) pour les différents matches. Ces places doivent être remises au service relations publiques, la distribution en est faite par la ville, notamment à un public jeune ainsi qu'au personnel municipal. Cette question n'est toutefois pas traitée dans les conventions de partenariat.

Par ailleurs, la commune a pris en charge, en 2000, l'achat d'espaces publicitaires au profit de la JL Bourg-Basket Pro pour un montant de 60 300,00 F (9 192,68 Euros). Il s'est agi de financer la peinture du logo de la ville sur le parquet de la salle de basket à l'occasion de l'accession du club en catégorie pro A. Cette action, complémentaire de celle du contrat d'objectifs, n'a pas donné lieu à convention.

Le club de basket professionnel perçoit également des subventions du conseil général (1 224 030 F -186 602,17 Euros- en 2001), de l'Etat (179 266 F - 27 328,93 Euros) et d'un club de partenaires économiques (1 290 000 F -196 659,23 Euros).

Le club professionnel de basket ne bénéficie pas de la mise à disposition de locaux ou de matériel. Le club est en effet propriétaire de la salle des sports qu'il utilise (ce qui serait un cas

unique). En revanche, la ville de Bourg-en-Bresse a un droit d'utilisation, défini par convention, pour les élèves des écoles primaires à raison de 12 heures par semaine.

6. LES MARCHES PUBLICS

6.1. L'analyse des procédures d'achat

Organisation et procédure

La gestion des achats est assurée par le service de la commande publique qui est rattaché à la direction des affaires juridiques, économiques et de l'informatique. Ce service comprend deux cellules composées chacune de trois personnes : la cellule marchés publics et la cellule achats.

La première est chargée de la centralisation partielle des procédures de passation des marchés. Elle intervient dès qu'une opération a été identifiée comme excédant le seuil de passation des marchés publics ; son rôle se limite toutefois au suivi des aspects juridiques : préparation du dossier de consultation des entreprises, lancement de la consultation, établissement des ordres de service et réception.

Pour les achats courants, comme le mobilier, les véhicules, les vêtements de travail, les fournitures, le matériel et les produits d'entretien, c'est la cellule des achats qui est compétente. Il peut être nécessaire dans certains cas de passer des marchés publics. Ils sont alors entièrement pilotés par le service de la commande publique. Néanmoins, certains produits spécifiques sont directement achetés par les services concernés sur leur budget propre.

Aucune règle écrite ne définit cependant la répartition des compétences en matière d'achats entre le service de la commande publique et les services concernés ; cette répartition est le résultat des habitudes et n'a pas fait l'objet d'une formalisation. Compte tenu de l'importance des services, il pourrait en résulter une incertitude sur la répartition des compétences.

Le service de la commande publique ne se comporte pas véritablement comme un service d'achats puisque, même pour les achats qu'il centralise, ce sont les services concernés qui déterminent les spécifications des articles demandés. Aucune étude de l'offre n'est effectuée, le service se bornant à mettre les commerciaux en relations avec les services techniques pour la présentation d'un produit intéressant ou présentant certaines spécifications techniques. Le service de la commande publique se limite à recueillir les avis des services sur la qualité des produits. Son souci principal semble être d'acheter au meilleur prix. Cette démarche peut néanmoins être contre-productive dès lors que certains services peuvent être peu critiques ou mal informés sur les produits ou prestations qu'ils utilisent.

De même, le service de la commande publique n'a jamais engagé une démarche d'analyse des consommations des services pour vérifier si des économies étaient possibles. Seules les

anomalies les plus voyantes peuvent appeler des corrections.

Là encore, le développement d'une véritable fonction " achats " au sein de la collectivité devrait contribuer à rendre plus dynamique et plus efficiente la politique d'achats.

De même, le service achats ne dispose pas des moyens d'analyse lui permettant d'apprécier les avantages respectifs d'une réalisation en interne ou par des prestataires externes : il n'est pas procédé à une comparaison entre les coûts d'achats et les coûts d'une production interne.

L'évaluation des besoins

L'évaluation des besoins s'effectue essentiellement dans le cadre de la préparation du budget.

Le service de la commande publique effectue, au moment de l'élaboration du budget, un recensement des besoins en quantité, auprès de chaque service, à l'aide de fiches. Ce recensement concerne, en fait, essentiellement, le mobilier, les véhicules, les vêtements de travail, les fournitures courantes, le matériel et les produits d'entretien. Mais, pour l'essentiel, les crédits sont reconduits d'une année sur l'autre.

Après avoir recueilli les demandes estimatives des services, celui chargé de la commande publique fait une estimation des dépenses. Après validation par les élus, une lettre de cadrage est ensuite établie par le service financier. En cas de restriction budgétaire, une concertation s'instaure avec les services concernés. Ceux-ci sont avisés des enveloppes à leur disposition une fois le budget voté par le conseil municipal.

En définitive, les budgets d'achat sont essentiellement conçus à partir de l'extrapolation des montants de l'année précédente, d'une consultation des services et de leurs objectifs d'activité.

Il est regrettable qu'il ne soit pas tenu de comptabilité analytique, ni de tableau de bord qui permettrait de piloter plus finement les achats de la collectivité.

Cette méthode de reconduction des budgets a l'inconvénient d'éviter toute analyse critique des besoins des services. Dans un contexte de tension budgétaire, la commune devrait engager une démarche de budget "zéro " consistant pour les services à justifier leur demande dès le premier franc. Même si, comme l'indique le service de la commande publique, les écarts entre les besoins exprimés à l'occasion de la confection du budget et les demandes effectives sont rares, conduisant alors à utiliser la ligne de " crédits imprévus ", il serait nécessaire que ce service procède à un examen plus critique des demandes de manière à impulser une démarche de recherche d'économies.

Sans qu'il existe réellement de tableau de bord, la gestion courante fait l'objet de la part du chef de service d'une appréciation sur l'adéquation entre le rythme des demandes d'approvisionnement

et celui de la moyenne des besoins. Il s'agit toutefois d'une démarche empirique et il serait peut être préférable sur ce point que les services soient eux-mêmes invités à participer à une programmation infra annuelle de manière à pouvoir alimenter l'établissement d'un tableau de bord.

La coordination entre les services

Le service de la commande publique assure la coordination en matière d'achats. Il est prestataire juridique pour tous les services en ce qui concerne les marchés publics et, pour l'essentiel, responsable des achats pour leur compte. Sa mission principale est donc de répondre à leurs demandes.

Il n'existe pas de véritable guide décrivant les procédures internes. Cependant, des notes assez précises sont régulièrement diffusées comme ce fut le cas pour la mise en oeuvre du nouveau code des marchés publics.

Pour les besoins les plus importants, qui nécessitent la passation de marchés publics, les services interviennent dans le cadre d'une programmation qu'ils mettent en oeuvre, après une analyse des besoins, en établissant un rapport destiné aux commissions compétentes du conseil municipal. Ce dernier n'intervient, en général, qu'après la réunion de la commission d'appel d'offres. Le rapport explicite la nature des besoins et procède à leur estimation. Une fois la décision arrêtée, une fiche descriptive est alors adressée au service de la commande publique (cellule des marchés publics) pour vérification et validation et pour la formalisation du dossier de consultation des entreprises avant la mise en oeuvre de la procédure qu'il pilotera.

Ce service est donc chargé de lancer les procédures de mise en concurrence.

S'agissant des achats d'une moindre ampleur, les services formulent leurs demandes au coup par coup auprès du service des achats en cours d'année. Il n'existe pas de formalisation particulière sur ce point, mais les services restent en dialogue constant grâce à la messagerie interne, notamment pour la mise au point des cahiers des charges.

La passation des marchés

Comme il a été indiqué ci-dessus, les procédures de passation des marchés sont centralisées au sein du service de la commande publique.

La rédaction des pièces de marchés est assurée au moyen du logiciel TRACE.

La cellule des marchés est seulement chargée de la procédure de passation des marchés et non du suivi de leur exécution. Le service de la commande publique regrette d'ailleurs un manque de communication avec certains services, qui lui fait perdre de vue les problèmes d'exécution du marché.

La commune dispose également d'un logiciel qui permettrait un suivi détaillé des marchés, mais la saisie n'est pas toujours effectuée, par manque de temps.

Le contrôle du service fait

En règle générale, la réception des biens est effectuée par le service utilisateur qui vise les bons de livraisons, vérifie la conformité par rapport au bordereau de livraison puis les transmet au service à l'origine de la commande. Dans quelques cas (par exemple pour la livraison de papier), le service de la commande publique assure la réception. Mais le plus souvent, la réception matérielle relève des agents du service utilisateur qui attestent également de la conformité de la livraison à la commande. Le contrôle des quantités ne donne lieu à aucune formalisation, notamment par l'établissement d'un bordereau de réception.

Si, juridiquement, la certification du service fait, est effectuée par l'un des titulaires d'une délégation de signature, cette manière de procéder n'est cependant pas sans risque et il pourrait être souhaitable que le service de la commande publique puisse être davantage associé au contrôle du service fait.

Le rapprochement entre les bons de commandes et les factures est réalisé par les services gestionnaires.

Enfin, le système de suivi des engagements ne permet pas de rejeter, a priori, les commandes émanant d'une personne ou d'un centre de responsabilité non habilité dans le domaine concerné, ainsi que les commandes en dépassement des crédits normalement gérés par un centre de responsabilité déterminé.

Le suivi de la consommation des crédits.

Il existe différents tableaux de bord relatifs à la consommation des crédits. Mais il s'agit de tableaux de bord peu détaillés qui apparaissent comme insuffisants.

Ceux-ci sont d'une périodicité mensuelle et de deux types.

Les premiers, intitulés " situation budgétaire ", sont à usage interne ; ils sont étudiés lors des simulations budgétaires et servent d'indicateurs pour les actions de sensibilisation à la consommation des crédits des différents services gestionnaires.

Le second, intitulé " tableau de bord ", est diffusé : il reprend des données synthétiques sur la réalisation des dépenses et des recettes, ainsi que des indicateurs relatifs à la gestion des ressources humaines. Ce tableau de bord est en cours d'évolution : il reprendra des indicateurs financiers généraux et tendra vers une présentation plus lisible, il sera évolutif et conçu dans la

perspective de la mise en place d'un contrôle de gestion.

Il n'existe pas, en revanche, de tableaux de bord pour la gestion du patrimoine.

A réception des factures, préalablement enregistrées par le service du courrier, le service gestionnaire procède à la liquidation de celles-ci, en vérifie la conformité avec la livraison et le devis. Il peut alors appeler sa facture et la rapprocher de son engagement.

Cette option permet de lier les deux opérations d'engagement et de facturation ; selon le cas, l'engagement comptable est soldé ou reporté pour son solde. Puis le service gestionnaire pré-ordonnance la facture. Ces opérations étant effectuées, le service gestionnaire transmet alors la facture avec la ou les pièces justificatives au service financier.

Celui-ci pourra alors procéder à l'émission du mandat après vérification :

- de la conformité des factures avec la réglementation, s'agissant des mentions obligatoires que celles-ci doivent comporter conformément à l'annexe de la liste des pièces justificatives,
- de la production des pièces justificatives,
- de la bonne imputation du tiers pour le paiement (sélection du compte bancaire figurant sur la facture),
- et de la bonne imputation comptable.

Ces points étant réglés, le service financier va alors pouvoir valider les pré-mandats des services gestionnaires pour l'édition des mandats définitifs.

La gestion des stocks

La commune de Bourg-en-Bresse n'a mis en place aucun dispositif de gestion de ses stocks.

Seul le budget de l'aérodrome dispose d'une gestion budgétaire des stocks. L'inventaire est fait chaque fin d'année au 31 décembre, afin de connaître le volume disponible du fioul dans les cuves de l'aérodrome. Ce stock est géré par le gestionnaire de cet équipement.

Cependant, il ne s'agit pas véritablement d'une gestion des stocks qui puisse être utilisée en corrélation avec les approvisionnements. La possibilité du transfert de cet équipement à la communauté d'agglomération n'incite cependant pas la Ville à développer un outil plus sophistiqué.

6.2 Les marchés relatifs à l'abattoir municipal

6.2.1. Le concours de maîtrise d'ouvrage

Par délibération du 26 avril 1993, la commune a engagé un concours de maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un abattoir neuf, en application de l'article 314 ter du code des marchés publics.

Le conseil municipal a entériné, le 12 juillet 1993, le choix du jury en faveur de l'équipe SOGELERG/CAILLAUD INGENIERIE/DOSSE/BARILLOT qui avait proposé un coût d'objectif de 75 309 000 F (11 480 783,04 Euros). La délibération autorisant la signature du marché de maîtrise d'ouvrage n'a été adoptée que près de deux ans plus tard, le 2 mai 1995.

L'information du conseil municipal sur le coût de la maîtrise d'ouvrage a pu être faussée par la mention erronée, sur cette délibération, d'un coût de 8,5 MF (1,30 M Euros) TTC, alors qu'il s'agissait d'un prix HT, soit 10 251 000 F TTC (1 562 754,88 Euros).

Le marché est en outre entaché de nombreuses approximations. Les parties se sont référées au décret n° 73-207 du 28 février 1973 relatif aux missions d'ingénierie et d'architecture. Ce texte est en effet mentionné à plusieurs reprises : à l'article VIII du règlement du concours, au § 3.1 de l'acte d'engagement et à l'article 10.2.2.2. du CCAP. Dès lors, les dispositions du décret avaient valeur de stipulations contractuelles qu'il fallait respecter.

Or, certaines clauses du marché sont en contradiction avec les dispositions du décret. Ainsi, en ce qui concerne la définition du coût d'objectif, l'article III de l'acte d'engagement d'avril 1995 l'établit à 79 800 000 F HT (12 165 431,58 Euros), ce montant incluant le forfait de rémunération initial de 8 500 000 F HT (1 295 816,65 Euros). Or, ce coût d'objectif intègre le prix des terrains, les aléas, des frais divers et une provision pour révision alors que le décret prévoit qu'il ne doit prendre en compte que le coût des travaux (63 000 000 F - 9 604 288,09 Euros) et le forfait de rémunération.

En outre, aucun taux de rémunération du maître d'ouvrage n'est défini alors que le marché lui confiait une mission complète. En ce qui concerne la classe de complexité, l'article V du règlement du concours faisait état d'une mission M 5 rangée dans le domaine de l'industrie, 2ème classe, avec une note de complexité de 5,5. Or, dans le CCAP, la classe de complexité, qui figure à l'article 9, porte la mention " sans objet ".

Les pièces du marché comportent par ailleurs des ambiguïtés. Le rapport de présentation du 11 mai 1995 indique un coût prévisionnel, et non plus un coût d'objectif, de 79 800 000 F HT (12 165 431,58 Euros).

Dans le CCAP, un coût des travaux provisoire (Vp) était défini ainsi à l'article 10.1.1 : "Le coût des travaux provisoire (Vp) est la somme de l'estimation prévisionnelle et de la provision pour aléas imprévus. Il est réputé établi sur les bases du programme et des propositions techniques du Maître d'ouvrage acceptées par le Maître de l'ouvrage telles que définies à l'article 2.1.d) ci-dessus ".

Cependant cet article 2.1.d) est inexistant. Le coût des travaux provisoires est à nouveau défini à l'article 13.1 mais d'une manière un peu différente.

Il était prévu dans le CCAP de distinguer entre un coût provisoire et un coût définitif, ce dernier devant intervenir au terme de la mission APD et être acté par un avenant ou par un ordre de service. Cependant, à aucun moment, le coût définitif ne semble avoir été déterminé selon l'une ou l'autre de ces modalités.

Le marché a fait l'objet de deux avenants qui ont affecté la rémunération du maître d'ouvrage.

Le premier, du 2 juin 1997, a eu pour objet de tenir compte des modifications de programme et de l'évolution de l'estimation prévisionnelle du coût des travaux. La rémunération du maître d'ouvrage a été majorée de 845 000 F (128 819,42 Euros) HT, soit une augmentation de 9,94 %, pour un coût des travaux porté à 69 768 000 F (10 636 063,03 Euros) HT, soit une augmentation de 10,74 %. L'article 10.2.2.1. du CCAP prévoyait que " si le coût des travaux définitifs donné par le maître d'ouvrage dépasse le coût travaux provisoires, et cela même dans les limites de tolérance provisoires définies à l'article 13.3.1, il peut être demandé au maître d'ouvrage de reprendre les études nécessaires, afin de faire cadrer au maximum le coût des travaux définitif au coût des travaux provisoire ". La commune ne semble pas avoir appliqué cette clause.

Sans que cela ne soit dit expressément dans l'avenant, il semblerait que ce nouveau coût des travaux corresponde au coût d'objectif définitif. La délibération du 28 avril 1997 autorisant sa signature indiquait que " l'estimation prévisionnelle des travaux fixée initialement à 63 000 000 F HT au moment de la signature du contrat initial est arrêté (sic) ce jour définitivement à 69 768 000 F HT ". Dès lors, le coût d'objectif définitif, tel qu'il aurait dû être déterminé en application du décret de 1973 se retrouve augmenté, par rapport au coût d'objectif provisoire, de 10,65 %.

Les approximations du marché et du premier avenant font qu'il est difficile de savoir si le maître d'ouvrage s'est réellement engagé sur un coût d'objectif. Normalement, dans le cadre du décret de 1973, l'absence d'engagement aurait dû provoquer une réfaction de la rémunération.

Le second avenant, du 16 octobre 1998, a pour objet d'apporter des modifications au programme en ce qui concerne le ré agencement et l'extension d'un satellite " Tropol ". La rémunération du maître d'ouvrage a alors été majorée de 78 000 F HT (11 891,02 Euros) .

A l'issue de ces deux avenants, la rémunération du maître d'ouvrage a été portée à 9 428 000 F HT (1 437 289,33 Euros), soit une augmentation de plus de 10,91 %.

L'ancien ordonnateur et le maire actuel ont tenu à préciser que les modifications du projet, ayant nécessité la conclusion des deux avenants, résultent de la seule volonté du maître d'ouvrage et ne sauraient justifiées une réfaction de la rémunération de la maîtrise d'ouvrage.

Actuellement, le décompte général et définitif n'est pas encore établi, en raison de réserves sur deux lots des marchés de travaux. Ce délai paraît anormalement long alors que le dernier procès verbal de réception des travaux date du 5 avril 2000 et que l'abattoir a été inauguré le 12 avril 2000.

Les marchés de travaux

Le 24 mars 1997, le conseil municipal a approuvé l'avant projet détaillé présenté par l'équipe de maîtrise d'ouvrage et décidé de procéder à la dévolution des travaux par voie d'appel d'offres ouvert.

Il semble que la commission d'appel d'offres, qui s'est réunie le 3 juin 1997, a entretenu une certaine confusion entre la phase de sélection des candidatures et celle du choix des offres. Il apparaît, en effet, que certaines candidatures au dossier incomplet ont vu leur offre néanmoins ouverte, pour vérifier que les documents manquants ne figuraient pas dans la seconde enveloppe. Inversement, des dossiers retenus au stade de la première enveloppe ont pu être écartés ensuite pour des motifs tenant à la qualité de la candidature.

Cette confusion a d'ailleurs motivé un recours de la part d'un candidat. Même si le tribunal administratif l'a rejeté, par jugement du 20 juin 2000 frappé d'appel, l'importance de la distinction des deux phases de la procédure en appel d'offres ouvert doit être rappelée ainsi que l'utilité d'examiner d'une manière approfondie le sérieux des candidatures au stade de l'ouverture de la première enveloppe.

Le nombre d'offres reçu ne saurait en lui-même constitué une circonstance atténuante pour le maître d'ouvrage qui est responsable du parfait déroulement de la procédure d'appel d'offres. La chambre tient à souligner que pour les projets techniquement difficiles ou susceptibles de susciter un nombre très élevé d'offres, le maître d'ouvrage peut utiliser la procédure de l'appel d'offres restreint, plus longue, mais qui limite le nombre de candidats autorisé à déposer une offre.

Après vérification des offres par la maîtrise d'ouvrage, la commission s'est de nouveau réunie le 10 juin 1997 et a attribué 14 lots. Les autres lots ont été déclarés infructueux en raison des offres jugées insatisfaisantes au regard des critères d'appréciation, notamment de prix.

La procédure négociée

Pour le lot n° 11 (menuiseries métalliques), le choix s'est porté sur l'entreprise SMA alors que celle-ci avait présenté, à l'ouverture de la 1ère enveloppe lors de la consultation du 3 juin 1997, " des références et des certificats de qualifications insuffisants " et que le procès-verbal d'ouverture de la deuxième enveloppe relevait un montant de l'offre " incomplet ". Il est permis de s'interroger sur le caractère réaliste de l'estimation des architectes, établie à 932 238 F TTC (142 118,77 Euros) , alors que le lot a été attribué pour 2 142 113,02 F TTC (326 563,02 Euros) . Dans une telle hypothèse, la jurisprudence administrative considère que la procédure d'appel d'offres doit

être recommencée.

Pour le lot n° 15 concernant les fluides, l'estimation des architectes s'établissait à 2 947 464 F TTC (449 337,99 Euros) ; la meilleure offre de prix lors de la procédure d'appel d'offres s'est élevée à 3 540 527 F TTC (539 749,86 Euros), alors qu'en définitive, le marché a été attribué, à la suite de la négociation, pour 4 002 267,78 F TTC (610 141,79 Euros). La qualité des études préalables et le caractère réaliste de l'estimation peuvent être mis en doute.

Le lot n° 17 (installations frigorifiques) conduit, également, à s'interroger sur le bon déroulement de la mise en concurrence dans la mesure où l'entreprise retenue (Mondial Frigo) avait été écartée pour non-conformité de sa candidature lors de l'ouverture de la 1ère enveloppe par la commission du 3 juin 1997.

Pour les lots n° 21, 22 et 23, l'estimation du maître d'oeuvre s'était établie à 20 049 750 F TTC (3 056 564,68 Euros), l'entreprise Couadic Madore Equipement avait fait une offre à 19 890 117,81 F TTC (3 032 228,91 Euros), pour finalement se voir attribuer ces 3 lots pour 21 165 300 F TTC (3 226 629,18 Euros).

Le lot n° 24 peut faire l'objet de la même critique puisque, estimé à 858 672 F TTC (130 903,70 Euros) , il a été attribué à l'entreprise Baert pour 1 447 200 F (220 624,22 Euros) TTC, alors que celle-ci avait présenté une offre à 1 379 947,41 F TTC (210 371,63 Euros).

Enfin, le lot n° 25 a été attribué à l'entreprise Precia Molen alors qu'initialement sa candidature avait été déclarée non conforme.

Les marchés relatifs au théâtre municipal

Par délibération du 28 novembre 1994, le conseil municipal de Bourg-en-Bresse a décidé d'engager les travaux de réhabilitation du théâtre municipal.

Les coûts dans cette opération ont été assez mal maîtrisés.

Selon l'enveloppe financière prévisionnelle, toutes dépenses confondues, les travaux de réhabilitation devaient s'élever à 25 MF (3,81 M Euros).

Le maître d'oeuvre retenu après l'organisation d'un concours avait formulé une estimation prévisionnelle des travaux s'élevant à 17 767 000 F (2 708 561,69 Euros) HT soit 21 427 000 F (3 266 525,09 Euros) TTC. À ce montant s'ajoutait celui des honoraires prévus pour 2 625 961,990 F HT (400 325,32 Euros), soit 3 166 910,160 F TTC (482 792,34 Euros).

A l'issue de l'avant projet définitif, l'équipe de maîtrise d'oeuvre a estimé le coût prévisionnel définitif à 24 069 366 F (3 669 351,19 Euros) HT, soit 29 027 655 F (4 425 237,48 Euros) TTC, et compte

tenu d'une option climatisation ajoutée par la commune et les frais divers, l'enveloppe globale de l'opération a été fixée à 33 828 655 F (5 157 145,21 Euros) TTC. Le forfait définitif de rémunération a alors été porté à 3 250 238 F (495 495,59 Euros) HT, soit 3 919 787,03 F (597 567,68 Euros) TTC, somme à laquelle s'ajoutaient 128 800 F (19 635,43 Euros), en sus du marché, pour la réalisation d'une étude technico-économique de la production thermo-frigorifique pour l'ensemble du complexe théâtre, salle des fêtes et cinémas. Le total du marché de maîtrise d'ouvrage s'est ainsi établi à 3 379 038 F (515 131,02 Euros) HT, soit 4 075 120 F (621 248,04 Euros) TTC.

A la suite des procédures d'appel d'offres pour les marchés de travaux, le montant des travaux s'est élevé à 28 466 359,02 F (4 339 668,46 Euros) HT, soit 34 330 422 F (5 233 639,10 Euros) TTC, non compris les branchements pour 300 000 F (45 734,71 Euros) TTC, ce qui correspond à un montant supérieur à l'estimation prévisionnelle de 12 903 428,98 F (1 967 115,07 Euros) TTC, représentant une majoration de 60,22 %.

Par avenant du 12 avril 1999, sans incidence financière directe, il a été décidé de supprimer les taux de tolérance prévus initialement dans le marché de maîtrise d'ouvrage.

En définitive, le montant total des travaux s'est élevé à 42 847 750,38 F (6 532 097,44 Euros) TTC. Cette hausse des coûts pourrait s'expliquer, selon l'ordonnateur, par une conjoncture économique difficile et une absence de réelle concurrence, manifestée par le peu d'offres reçus.

ANNEXE

Evolution des tarifs de l'eau et de l'assainissement

	1995		1996		1997		1998		1999	
(sommes en €)	Bourg -en- Bresse	Moyenne nationale								
Distribution de l'eau	75,25	120,74	77,14	125,31	78,40	128,36	79,69	129,73	81,30	131,41
Redevance préservation des ressources	3,66	4,66	4,30	4,94	4,46	5,10	4,06	5,12	4,00	5,08
Collecte et traitement des eaux usées	66,77	84,61	71,79	89,18	76,82	93,60	82,19	96,20	87,98	98,02
Redevance pollution	36,59	38,59	39,88	43,31	36,95	44,32	38,23	46,34	38,80	48,03
FNDAE+VNF+TVA	12,44	25,46	13,32	28,51	13,51	29,58	13,93	29,73	14,37	29,88
TOTAL TTC	194,71	274,06	206,43	291,25	210,14	300,96	218,10	307,12	226,46	312,42
	B-en-B/ moy.nat.	28,95%	B-en-B/ moy.nat.	29,12%	B-en-B/ moy.nat.	30,18%	B-en-B/ moy.nat.	28,99%	B-en-B/ moy.nat.	27,51%
(en structure)										
Distribution de l'eau	38,65	44,06	37,37	43,02	37,31	42,65	36,54	42,24	35,90	42,06
Redevance préservation des ressources	1,88	1,70	2,08	1,70	2,12	1,69	1,86	1,67	1,77	1,63
Collecte et traitement des eaux usées	34,29	30,87	34,78	30,62	36,56	31,10	37,68	31,32	38,85	31,37
Redevance pollution	18,79	14,08	19,32	14,87	17,58	14,73	17,53	15,09	17,13	15,37
FNDAE+VNF+TVA	6,39	9,29	6,45	9,79	6,43	9,83	6,39	9,68	6,35	9,56
TOTAL	100,00	100,00								
(évolution annuelle en %)										
Distribution de l'eau			2,51%	3,78%	1,63%	2,43%	1,65%	1,07%	2,03%	1,29%
Redevance préservation des ressources			17,49%	6,01%	3,72%	3,24%	-8,97%	0,39%	-1,43%	-0,78%
Collecte et traitement des eaux usées			7,52%	5,40%	7,01%	4,96%	6,99%	2,78%	7,04%	1,89%
Redevance pollution			8,99%	12,23%	-7,35%	2,33%	3,46%	4,56%	1,49%	3,65%
FNDAE+VNF+TVA			7,07%	11,98%	1,43%	3,75%	3,11%	0,51%	3,17%	0,50%
TOTAL			6,02%	6,27%	1,80%	3,33%	3,79%	2,05%	3,83%	1,73%

Ville de Bourg-en-Bresse