



Bourgogne, le 19 décembre 2023

Le Président

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE

20 DEC. 2023
GA 230697

ARRIVEE GREFFE

Monsieur Emmanuel ROUX
Président
Chambre Régionale des Comptes
Bourgogne, Franche-Comté
28-30, rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON Cedex

Lettre recommandée avec AR
n° 1A 186 060 4944 6

Nos réf. : L 34 23 LD/RL

Vos réf. : 23 ROD1 RL 78 du 27 novembre 2023

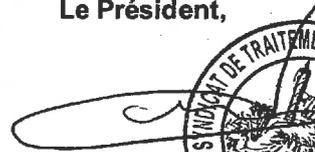
Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

Pour faire suite à votre courrier visé en référence, je vous prie de bien vouloir trouver sous ce pli ma réponse au rapport d'observations définitives.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Président,


Roger LAUCON


P.J : 1

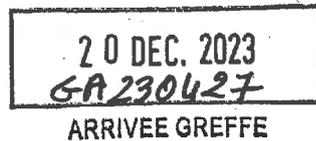


SYNDICAT D'ETUDES ET DE REALISATIONS POUR LE TRAITEMENT INTERCOMMUNAL DES DECHETS

ZONE INDUSTRIELLE DE BOURGOGNE - MORVILLARS - BP 10 - 90140 BOURGOGNE

TEL. 03 84 36 46 90 - FAX 03 84 36 46 92

Email : contact@sertrid.fr Site internet : sertrid.fr



Contrôle des comptes et de la gestion du SERTRID Exercices 2019 et suivants

Réponses au Rapport d'Observations Définitives

La Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté a, en date du 27 novembre 2023, délibéré sur un rapport d'observations définitives portant sur le contrôle des comptes et de la gestion du SERTRID pour les exercices 2019 et suivants, dans le cadre d'un contrôle ouvert en février 2023.

Ce rapport d'observations définitives a été notifié au SERTRID le 29 novembre 2023.

Je souhaite y apporter les commentaires suivants.

I. Sur la tonalité d'ensemble du rapport

1. Ce rapport d'observations définitives évalue le processus de la commande publique tel que celui-ci est mis en œuvre par le SERTRID. Si la phase d'instruction et le contradictoire développé en réponse au rapport d'observations provisoires ont permis au syndicat de soutenir une approche ferme, documentée et argumentée réglementairement, le rapport d'observations définitives reprend néanmoins, sur le fond, quelques points sur lesquels je souhaite expressément revenir.

2. Il s'agit, en premier lieu, des conclusions que tire la Chambre de l'exécution financière du marché n° 2020-06 « Réparation et maintenance curative des chaudières », au regard des dépenses effectuées hors BPU.

3. Sur la forme, le principe des dépenses hors BPU est prévu à l'article 14 du CCAG Travaux : ce faisant, il ne saurait donc être fait grief au SERTRID d'y avoir recouru.

4. Sur le fond, il ne s'agit pas là de régler de simples dépenses de sablage et d'échafaudage, au demeurant inhérentes à ce type d'intervention, auxquelles le SERTRID se serait exposé, en raison, selon la Chambre, d'une définition insuffisamment précise du besoin.

5. Bien au contraire, le SERTRID a précisé le mode opératoire qui concourt à la définition du besoin, en l'occurrence des mesures d'épaisseur permettant de cibler les zones d'intervention entrant dans le périmètre de la consultation pour la période donnée.

6. Ainsi, dans une réponse en date du 6 avril 2023, le SERTRID indiquait :

« La définition du besoin prend en compte l'état de connaissance, à date, du niveau global d'usure de la chaudière.

Cela inclut, notamment, les changements effectués d'éléments essentiels pour le bon fonctionnement d'une ligne d'incinération. Il s'agit :

- *des surchauffeurs : éléments de production de vapeur à 350° et à 40 bars de pression, nécessaire pour alimenter le groupe turbo-alternateur ;*
- *des économiseurs : éléments primaires de la chaudière qui permettent de transformer l'eau en vapeur.*

Il y a un surchauffeur et un économiseur pour chaque ligne d'incinération.

Les surchauffeurs ont été changés, respectivement en 2018 et en 2019 ; les économiseurs en 2020.

Le plan « vue de dessus » de la chaudière (pièce jointe) permet de visualiser l'emplacement de chaque élément.

Considérant l'état neuf des surchauffeurs et des économiseurs, il n'a pas été retenu l'hypothèse d'interventions curatives dans ces zones.

S'agissant du premier parcours, les tubes chaudière sont, à cet endroit, en partie protégés par un revêtement réfractaire, qui fait écran pour les attaques HCl et SO₂, ainsi que pour les températures élevées (1 100 ° au niveau du foyer).

Les deuxième et troisième parcours étant les plus exposés, ce sont ces zones qui ont été retenues comme étant les plus susceptibles de donner lieu à interventions curatives.

Le BPU reprend la logique ainsi exposée de définition du besoin ».

7. Il y a bien une réflexion et une construction autour de la définition du besoin. Ce sont les réalités de l'exploitation, et elles-seules, qui ont fait que celui-ci s'est avéré, in fine, comme devant être complété.

8. Chaque zone étant spécifique, les contraintes d'accès, le type d'échafaudage, les délais d'installation et de repli de chantier, de même que les délais d'intervention le sont aussi. De sorte que le BPU ne saurait recouvrir toutes les situations.

9. L'article 14 du CCAG travaux est donc pleinement mobilisable : il s'agit bien de dépenses supplémentaires, relatives à des travaux non prévus à l'origine.

10. La Chambre souligne le contexte d'état d'urgence sanitaire qui entoure ce marché n° 2020-06 : j'insiste de plus fort à mon tour sur cet aspect particulier et sur les obligations, mises à la charge du SERTRID par les services de l'Etat, d'assurer prioritairement le traitement des déchets durant le confinement, dès lors que les installations avaient été classées comme prioritaires. L'exécution de ce marché relevait, pour ces motifs, de l'évidence.

11. Je souhaite, en second lieu, porter un éclairage particulier sur le règlement intérieur des marchés, dont je souligne qu'il revêt un caractère facultatif : le simple fait que ce règlement existe témoigne de l'attention particulière que porte le SERTRID à l'encadrement du processus de commande publique et à la large information de l'assemblée.

12. Je ne méconnaissais pas le fait que ce document puisse être amélioré, tout en observant que, si la Chambre souligne sa nécessaire mise à jour, elle le fait à l'appui d'un avis et d'une circulaire qui, pourtant, sont dépourvus de portée juridique.

13. Enfin, en troisième et dernier lieu, j'aborde de manière identique les remarques formulées concernant le règlement de la Commission d'Appel d'Offres. J'entends que certains aspects peuvent être davantage détaillés, tout en relevant que le Code de la Commande Publique les rend, quoi qu'il en soit, applicables de fait.

14. Le SERTRID a respecté les règles qui s'imposaient à lui, en soumettant à la Commission d'Appel d'Offres les marchés dont les montants étaient supérieurs aux seuils européens, en établissant pour ces marchés des rapports d'analyse des offres, en suivant les critères de choix annoncés et en garantissant la transparence des procédures.

II. Concernant la recommandation n° 1 : Etablir des rapports d'analyse des offres qui explicitent l'attribution de points sur chaque critère de jugement après analyse et justifier le choix du lauréat du marché.

15. La Chambre estime que les informations relatives à l'attribution de certains marchés apparaissent peu documentées, les délibérations produites ne pouvant, selon elle, se substituer aux rapports d'analyse des offres.

16. Il est ici rappelé que l'échantillon des marchés contrôlés concerne trois marchés à procédure adaptée et un appel d'offres. Plus précisément, les marchés à procédure adaptée sont les suivants :

- 2020-06 : réparation et maintenance curative des chaudières.
- 2021-03 : réparation et maintenance curative des chaudières.
- 2022-04 : maintenance préventive des chaudières.

L'appel d'offres renvoie au marché n° 2020-16 « Fourniture de réactifs ».

La remarque de la Chambre concerne uniquement les marchés à procédure adaptée.

17. Or, il ne ressort d'aucune disposition applicable que l'établissement d'un rapport d'analyse des offres soit requis dans le cadre d'une procédure adaptée. Seule la délibération d'attribution figure parmi les pièces devant obligatoirement être transmises au contrôle de légalité.

18. Plus précisément, la notion d'analyse des offres ne ressort d'aucune disposition du Code de la commande publique. Le concept se retrouve par exemple dans le formulaire OUV 8 de la Direction des Affaires Juridiques. Les éléments que celui-ci requiert sont proches de ceux exigés dans le Rapport de Présentation de la Procédure de Passation des Marchés : identification du pouvoir adjudicateur ou de l'autorité adjudicatrice, objet de la consultation, déroulement de la consultation, examen et analyse des offres, proposition d'attribution ou de déclaration d'abandon de la consultation.

19. Il ne peut être opposé de cadre juridique concernant le formalisme d'une analyse des offres, dans sa présentation et dans sa rédaction.

20. Bien plus, le rapport de présentation n'est même pas obligatoire s'agissant des marchés dont la valeur est inférieure aux seuils européens. Il est ici renvoyé à l'article R 2131-5, 5° du Code de la commande publique, qui énumère les pièces devant être transmises au contrôle de légalité, parmi lesquelles « *le rapport de présentation de l'acheteur prévu par les articles R 2184-1 à R 2184-6 du code de la commande publique (...)* ».

21. L'article R 2184-1 dispose ainsi que « le pouvoir adjudicateur établit un rapport de présentation de la procédure de passation des marchés et des systèmes d'acquisition dynamique répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure aux seuils européens dans un avis annexé au présent code.

L'établissement de ce rapport n'est pas exigé pour les marchés subséquents fondés sur un accord-cadre lorsque ceux-ci sont conclus sans remise en concurrence ».

22. Aussi, les délibérations d'attribution produites pour les trois marchés à procédure adaptée ne prétendent nullement se substituer aux rapports d'analyse des offres, tels que ceux-ci peuvent être décrits dans le formulaire OUV8, dès lors que la production de ceux-ci ne revêt pas un caractère obligatoire.

23. Le manquement à une obligation ne pouvant être établie que par référence à un texte, il ne saurait donc être reproché au SERTRID d'avoir manqué à une obligation qui n'est pas expressément mise à sa charge.

24. Dans son rapport d'observations « Communauté de communes Pasquale Paoli », publié en juillet 2023, la Chambre régionale des comptes Corse considère : « *S'il n'est pas obligatoire de produire un rapport d'analyse des offres dans le cadre d'une procédure adaptée, il n'en demeure pas moins que le principe de transparence des procédures énoncé dans l'article L 3 du CCP continue de s'appliquer. Il implique un minimum de traçabilité des opérations de sélection des offres* » (page 56/83).

25. Il faut alors relever que les délibérations relatives aux marchés à procédure adaptée répondent à l'exigence de transparence et permettent d'assurer la traçabilité de la sélection des offres.

26. Ainsi, pour les trois marchés concernés, il est notable que la note est constituée à 70% par des critères binaires (prix et certifications détenues), ce qui exclut toute interprétation et/ou appréciation.

Concernant les 30% restants, il doit expressément être souligné que les délibérations d'attribution des marchés n° 2021-03 et n° 2022-04 sont précises dans leur barème d'attribution, avec une méthode de notation clairement exposée.

A un niveau de prestation correspond une note chiffrée :

Valeur technique qualité équipe (coef 1)	
Appréciation de la rubrique	Note
Non fournie	0
Très insuffisant	1
Insuffisant	2
Moyennement satisfaisant	3
satisfaisant	4
Très satisfaisant	5

Source : délibération n° 4.06 du 27 avril 2021 /
Méthode de notation

Valeur technique (coef 5) qualité équipe (coef 1)	
Appréciation de la rubrique	Note
Non fournie	0
Très insuffisant	1
Insuffisant	2
Moyennement satisfaisant	3
satisfaisant	4
Très satisfaisant	5

*Source : délibération n° 6.06 du 28 juin 2022 /
Méthode de notation*

27. La décomposition de la note et les éléments de cette décomposition apparaissent clairement. Il n'est d'ailleurs pas anodin de souligner qu'aucun des marchés attribués durant la période sous revue n'a donné lieu à un référé précontractuel ou à un recours au fond.

28. J'estime que le choix de l'attributaire est bel et bien effectué à partir d'éléments définis, opposables, vérifiables, communiqués préalablement et disponibles à l'information. Ainsi, la délibération proposée joue pleinement son rôle d'aide à la décision, dans la mesure où elle contient :

- le porter à connaissance préalable de l'ensemble des pièces constitutives de la consultation,
- les critères de jugement des offres,
- la déclinaison de ces critères,
- le choix de l'attributaire.

III. Concernant la recommandation n° 2 : Procéder à l'allotissement des marchés publics en application des articles L 2113-10 et L 2113-11 du code de la commande publique et justifier le non-allotissement lorsque l'objet du marché ne permet pas l'identification de prestations distinctes.

29. Le SERTRID a parfaitement connaissance de l'exigence d'allotissement et prend acte de la recommandation qui lui est faite de justifier sa décision de non-allotissement.

30. Il convient, au préalable, de rappeler que la nécessité de justifier d'une absence d'allotissement ne se pose que s'il existe des prestations distinctes susceptibles de faire l'objet d'un allotissement. Dès lors qu'il n'existe pas de prestations distinctes, la question de l'allotissement ne se pose pas.

31. Plus globalement, la question de l'allotissement a donné lieu à de larges échanges durant la phase d'instruction. Il m'apparaît que la Chambre, sur le fond, est restée sur sa position initiale.

32. Il me revient donc, à nouveau, d'exposer les arguments déjà développés, lesquels se fondent pleinement sur les dérogations prévues à l'article L 2113-11, 2° du Code de la commande publique, et de réitérer le fait que le SERTRID ne partage pas la lecture de la Chambre sur le sujet.

33. Le SERTRID privilégie, autant que faire se peut, une solution passant par la conclusion de marchés distincts lorsqu'il existe des prestations distinctes. Cela évite d'alourdir les procédures et les dossiers de consultation des entreprises.

34. Le SERTRID est en droit de préférer cette solution (procédures de marchés distinctes) par rapport à celle consistant à engager une procédure unique comportant plusieurs lots. La Chambre n'a pas appréhendé ce paramètre, en dépit de la production par le SERTRID du tableau de ses marchés, qui permet de constater que, schématiquement, le SERTRID distingue la fourniture de pièces, d'un côté ; les travaux à suivre, de l'autre :

1. n° 2019-03	Fourniture de panneaux chaudières
2. n° 2019-08	Réparation maintenance curative
3. n° 2019-09	Fourniture de briques réfractaires
4. n° 2019-12	Travaux de fumisterie
5. n° 2019-21	Fourniture de pièces détachées
6. n° 2019-24	Révision majeure de la turbine et du réducteur
7. n° 2023-04	Révision majeure de la turbine : prestations complémentaires
8. n° 2020-02	Fourniture de panneaux membranés d'écrans chaudières
9. n° 2020-03	Fourniture de briques réfractaires
10. n° 2020-06	Réparation et maintenance curative des chaudières
11. n° 2021-03	Réparation et maintenance curative des chaudières
12. n° 2021-18	Fourniture de panneaux membranés d'écrans chaudières
13. n° 2021-19	Fourniture de briques réfractaires (infructueux)
14. n° 2022-02	Fourniture de briques réfractaires
15. n° 2022-16	Travaux de fumisterie (infructueux)
16. n° 2022-18	Travaux de fumisterie
17. n° 2022-21	Fourniture de briques réfractaires
18. n° 2022-04	Travaux de maintenance préventive des chaudières
19. n° 2022-10	Réparation et maintenance curative des chaudières
20. n° 2022-20	Fourniture de panneaux membranés d'écrans chaudières

35. In fine, ce sont ainsi 29 marchés qui ont été allotis, soit directement, soit indirectement, ce qui représente 33% des marchés durant la période sous revue.

36. Le SERTRID procède, ainsi, à la passation de marchés distincts toutes les fois que cela est possible et évite, dans ce cadre, d'engager une procédure unique en distinguant plusieurs lots. Cette façon de procéder évite de complexifier inutilement les dossiers de consultations des entreprises.

37. Ce choix n'est pas critiquable mais ne peut être omis par la Chambre régionale des comptes lorsqu'elle analyse les pratiques du SERTRID, car cela constitue bel et bien une forme d'allotissement.

38. Lorsque les marchés ne sont pas allotis et font l'objet d'un marché unique, c'est soit parce qu'il n'existe pas de prestations distinctes, soit parce qu'il existe des motifs d'ordre technique ou financier justifiant de ne pas allotir le marché. Là encore, la spécificité du SERTRID, dans sa mission de traitement des déchets ménagers, demande à être prise en compte, l'exigence de délais étant incontournable en termes d'exploitation.

39. Il ne suffit pas de décréter qu'un marché doit être alloti, encore faut-il que cet allotissement soit possible techniquement ; qu'il ait un sens, d'un point de vue opérationnel et financier.

40. Il nous apparaît que la Chambre a davantage adopté une position de principe qui, en l'espèce, n'est pas forcément duplicable.

41. Le SERTRID persiste ainsi à considérer qu'il n'était pas techniquement possible de distinguer, dans les marchés de maintenance préventive ou de réparation, un lot échafaudage qui l'aurait conduit à devoir coordonner les interventions des différentes entreprises dans des délais extrêmement contraints et à devoir assumer les responsabilités associées (retard dans la réalisation des travaux,

interruption de service, etc.). Le titulaire du marché de maintenance curative doit assumer les prestations échafaudage parce qu'il est le seul à savoir si et dans quelles conditions les échafaudages doivent être mis en place et à pouvoir en modifier le positionnement si nécessaire.

42. En ce sens, il faut convenir que les prestations de maintenance comportent, de manière indissociable, des prestations de montage d'échafaudage.

A supposer même que l'on puisse dissocier les prestations, il faut admettre qu'il n'est techniquement pas possible de confier les prestations de maintenance et de montage d'échafaudage à deux entreprises différentes dans le cadre de deux lots distincts. Une telle approche n'est pas envisageable sur un plan opérationnel, les interventions de maintenance étant alors conditionnées par les délais d'intervention du titulaire du lot échafaudage et tributaires de ceux-ci.

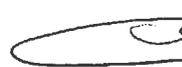
43. Il faut, enfin, convenir que le SERTRID ne modifiera pas, à l'avenir, cette organisation qui, seule, permet de répondre à ses besoins et qui se justifie pleinement au regard des règles du code de la commande publique.

44. La commande publique doit être envisagée comme un levier opérationnel au service des moyens à mobiliser pour l'exercice des compétences statutaires, non comme un exercice de style déconnecté des objectifs et qui reviendrait à aller à l'encontre des intérêts de l'établissement.

45. En choisissant d'allotir, ou non, dans les conditions et limites réglementaires applicables, qu'en l'occurrence il respecte, le SERTRID est cohérent par rapport à la priorité que constitue la continuité de fonctionnement des installations. Le SERTRID prend, toutefois, acte de la nécessité de justifier, dans les documents de consultation, de son choix de ne pas allotir lorsqu'il existe des prestations distinctes.

Bourogne, le 19 décembre 2023

Le Président,


Roger LAUQUIN

