



**Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie**

Date d'envoi à fin de notification : 28/02/2013
Date de communicabilité : 04/04/2013

ROD.0552

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**– Commune de Soissons –
(Département de l'Aisne)**

SUIVI, LE CAS ÉCHÉANT, DE LA RÉPONSE DES ORDONNATEURS SUCCESSIFS

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
I. PROCÉDURE.....	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES.....	5
I - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	5
II - LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	5
A - LES TRANSFERTS D'ACTIFS ET DE PASSIFS ENTRE LA COMMUNE DE SOISSONS ET LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU SOISSONNAIS	6
B - CONCORDANCE ENTRE L'INVENTAIRE PHYSIQUE ET L'ETAT DE L'ACTIF	6
III - LA SITUATION FINANCIÈRE ET LES PRÉVISIONS FINANCIÈRES	7
A - LA SITUATION FINANCIERE A FIN 2011	7
B - LES PREVISIONS BUDGETAIRES 2012-2014.....	7
IV - LES EFFETS DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	8
V - LA GESTION IMMOBILIÈRE	8
VI - LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ RELATIF A L'ÉCLAIRAGE PUBLIC	9
A - LE RECOURS AU CONTRAT DE PARTENARIAT	10
1 - Le cadre légal	10
2 - Les conditions du recours au PPP à Soissons.....	10
a - La complexité du projet.....	10
b - L'analyse comparative	12
B - LE DIALOGUE COMPETITIF	15
1 - Les avis d'appel public à la concurrence.....	16
2 - Le programme fonctionnel	17
3 - Les autres étapes du dialogue compétitif.....	17
C - L'ANALYSE DU CONTRAT DE PARTENARIAT	17
1 - Les objectifs et les indicateurs de performance	18
2 - La rémunération du titulaire	19
D - L'EXECUTION DU CONTRAT	20
1 - Le suivi au travers des rapports annuels.....	20
2 - Un bilan financier d'exécution 2008-2010 difficile à établir.....	21
E - RAPPORTS D'AUDIT	24
ANNEXE.....	25

Synthèse

Ville centre de la communauté d'agglomération du Soissonnais, Soissons regroupe près de 30 000 habitants sur les 51 000 de l'agglomération. A ce titre, la chambre rappelle l'obligation d'opérer les transferts d'actifs et de passifs consécutifs aux transferts de compétence afin de rétablir la fiabilité des comptes tant du groupement que de la commune et la sécurité juridique des biens et des actes de gestion les concernant.

En nette amélioration sur la période précédente, la situation financière laisse apparaître, fin 2011, des marges de manœuvre en termes de résultat, de niveau d'épargne disponible et d'endettement, sous réserve des engagements hors bilan provenant, pour l'essentiel, d'un contrat de partenariat public-privé relatif à l'éclairage public. Cette situation s'explique, notamment, par la hausse régulière des contributions directes qui compense celle des charges de personnel et par un effort d'investissement inférieur à la moyenne de sa strate démographique.

Les prévisions financières, présentées au conseil municipal lors des débats d'orientation budgétaire, gagneraient à être accompagnées des engagements pluriannuels de la collectivité et des perspectives futures, s'agissant notamment des grands équilibres financiers.

Par ailleurs, les services communaux n'ont pas été en mesure de produire, de manière exhaustive, les titres de propriété des immeubles administratifs. La chambre recommande d'élaborer un schéma directeur en matière de patrimoine immobilier qui permette de connaître le plan et le taux d'occupation des locaux et d'évaluer le coût de l'immobilier communal.

En 2007, la ville a conclu un contrat de partenariat public-privé, pour une durée de 20 ans et un montant de 28,6 M€, par lequel il confie à un groupement d'entreprises, constitué autour de Citelum, une mission globale relative à la conception, la réalisation, le préfinancement, l'exploitation, la gestion et le renouvellement des installations nécessaires à la restructuration de l'éclairage public, à la valorisation des espaces et des sites publics, aux illuminations festives, à la signalisation tricolore et aux équipements sportifs de la commune.

L'examen de ce contrat fait ressortir de nombreuses anomalies :

- le choix du recours à la formule du partenariat public-privé n'apparaît pas justifié au regard de la prétendue complexité du projet et de l'analyse comparative avec d'autres modes de commande publique, c'est-à-dire les solutions de régie pour l'exploitation et de marchés pour les investissements, voire de marchés globaux portant à la fois sur l'exploitation et les investissements ;

- la procédure formalisée du dialogue compétitif n'a pas été respectée dans la mesure où l'estimation précise et détaillée des besoins n'a pas été définie dans l'avis d'appel public à la concurrence ;

- l'exécution du contrat montre que le rapport annuel établi par le cocontractant ne contient ni les informations comptables et financières requises ni la part d'exécution du contrat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans.

Au demeurant, le rapport annuel n'a été présenté ni au conseil municipal ni à la commission consultative des services publics locaux alors même que, quel que soit le mode de gestion retenu, l'adoption du nouveau projet d'éclairage public conduit à majorer de 500 000 €, par an, le montant de la dépense publique consacré à cette mission.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre recommande à la commune de Soissons de se rapprocher de son partenaire privé pour mettre un terme aux manquements et anomalies constatés dans les deux rapports d'audit qu'elle a commandités.

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la commune de Soissons a porté sur la période courant à partir de l'année 2006.

L'entretien préalable, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 20 décembre 2011 avec l'ordonnateur de la commune de Soissons et, le même jour, avec son prédécesseur en fonction jusqu'en mars 2008.

Lors de sa séance du 10 mai 2012, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à l'ordonnateur et à son prédécesseur le 10 juillet 2012. Leurs réponses sont parvenues à la chambre, respectivement les 4 octobre 2012 et 1^{er} octobre 2012. Des extraits ont aussi été communiqués, le même jour, à M. Alain Bonnin, gérant de la SARL Bonnin Consulting et à M. Michel Tesconi, président-directeur général de la SA Citelum. M. Tesconi, représenté par Maître Olivier Schmitt, a répondu le 15 octobre 2012.

Après les avoir examinées, la chambre a, lors de sa séance du 17 décembre 2012, arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Au 1^{er} janvier 2009, date du dernier recensement, la commune de Soissons comptait 28 845 habitants, en diminution de 594 habitants par rapport à 1999, sur les 51 552 habitants de la communauté d'agglomération du soissonnais.

Depuis ces dernières années, l'industrie est en perte de vitesse : les plus grandes entreprises de la ville, telles que BSL et AR Carton, ont dû fermer entre 2002 et 2003. Des parcs industriels tentent d'être installés, grâce à une politique de défiscalisation : les entreprises de moins d'un an d'existence ne payent pas d'impôts locaux. Depuis 2004, la ville de Soissons concentre avant tout des activités du secteur tertiaire, avec notamment la création du parc Gouraud, réhabilitation de l'ancienne caserne militaire à l'initiative de la communauté d'agglomération du Soissonnais.

Au 3^{ème} trimestre 2011, la zone d'emploi de Soissons connaît un taux de chômage (données corrigées des variations saisonnières) de 12,4 %, inférieur à celui du département de l'Aisne qui est de 13,1 %.

II - LA FIABILITÉ DES COMPTES

Les contrôles effectués sur la justification des restes à réaliser constatés en 2009 et 2010 et sur la concordance de l'encours de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion pour l'exercice 2010 ne suscitent pas d'observation. Sur les restes à réaliser, la chambre constate un progrès par rapport au dernier rapport d'observations définitives.

A - Les transferts d'actifs et de passifs entre la commune de Soissons et la communauté d'agglomération du Soissonnais

En application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés pour l'exercice de cette compétence. La mise à disposition intervient donc à la date du transfert qui est prévue explicitement dans les délibérations des communes ou, à défaut, à celle de l'arrêté du préfet (de création ou d'extension des compétences) pour les compétences qui ne sont pas liées par l'intérêt communautaire, ou à la date de la délibération du conseil communautaire (ou du vote des conseils municipaux dans le cas des communautés de communes) définissant l'intérêt communautaire pour les autres compétences.

Malgré les démarches entreprises par le président de la communauté d'agglomération du Soissonnais, aucun transfert d'actif et de passif n'a été opéré entre la ville de Soissons et la communauté d'agglomération du Soissonnais, car la commune n'a pas listé à l'inventaire physique les biens immobiliers, objet du transfert.

Or, selon l'état de l'actif mis à jour en 2011, les actifs valorisés atteignent les montants suivants :

- aérodrome	56 832,67 €
- accueil de nuit	39 173,49 €
- piscine	665 767,56 €
- conservatoire	183 080,49 €

La chambre recommande donc, conformément à la réglementation sus rappelée, d'opérer ces transferts d'actifs et de passifs consécutifs aux transferts de compétence entre la commune de Soissons et la communauté d'agglomération du Soissonnais. Selon l'ordonnateur, un recouplement est en cours et le transfert sera opéré. Il s'intègre dans le rapprochement global entre l'inventaire de la ville et l'actif du Trésor pour toutes les immobilisations antérieures à 1996.

B - Concordance entre l'inventaire physique et l'état de l'actif

La commune de Soissons occupe un certain nombre de bâtiments publics à caractères administratif, culturel, social et technique sur une superficie de 31 045 m². La ville a produit un relevé d'inventaire des immeubles dits de bureau. Le recouplement de ce document avec l'état de l'actif établi par le comptable n'est pas aisé puisque, contrairement à ce dernier, il ne mentionne pas le numéro d'inventaire du bâtiment concerné. Ainsi, il est impossible de comparer la valeur d'inventaire à celle figurant sur l'état de l'actif.

III - LA SITUATION FINANCIÈRE ET LES PRÉVISIONS FINANCIÈRES

A - La situation financière à fin 2011

La situation financière de la commune de Soissons s'est améliorée depuis le dernier contrôle de la chambre, c'est-à-dire le rapport d'observations définitives notifié en 2006.

Des points positifs sont à souligner :

- un niveau d'épargne disponible confortable (près de 4 M€ en 2010, 4,663 M€ en 2011) qui permet d'envisager le financement d'opérations d'équipement sans le recours systématique à l'emprunt. Ainsi, en 2011, la commune n'a pas emprunté. Cette situation découle d'une augmentation sensible des taux d'imposition en 2009, qui a généré une hausse des produits fiscaux de plus de 3 M€ d'un exercice sur l'autre et contribué à restaurer une capacité d'autofinancement substantielle ;

- un encours de dette au 31 décembre 2011 de 19,69 M€, en recul de 25 % sur la période 2006-2011. Toutefois, au titre des contrats de partenariat public-privé, la somme nette des parts investissement était de 10,028 M€ à l'horizon de 2027 (source : état des contrats de partenariat public-privé annexé au compte administratif 2010) ;

- une capacité de désendettement de 2,63 ans en 2011 contre 12 années en 2003.

D'autres observations demeurent inchangées d'un contrôle à l'autre :

- des charges de personnel qui représentent 60,52 % des dépenses réelles de fonctionnement, mais dont le montant par habitant (667 €) se situait, en 2010, au niveau de la moyenne de la strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants (source : direction générale des finances publiques, analyse des équilibres financiers fondamentaux) ;

- un niveau d'équipement toujours modéré sur la période 2006-2010 de 6 M€ en moyenne, soit 208 € par habitant contre une moyenne de la strate démographique correspondante de 313 € par habitant, même si l'effort d'équipement tend à augmenter en 2011 à 8,4 M€.

B - Les prévisions budgétaires 2012-2014

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit, dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du CGCT.

Conformément à l'article L. 2121-12 du même code, les conseillers municipaux sont destinataires, avant la séance au cours de laquelle se tiendra le débat d'orientations budgétaires, d'une note explicative de synthèse et d'un rapport relatif au débat d'orientation budgétaire (DOB). Jusqu'au DOB relatif à l'exercice 2011, la note interne établie par les services n'était pas transmise. En conséquence, les éléments d'analyse prospective, les informations sur le niveau d'endettement, sur son évolution et sur les variations des taux de fiscalité locale faisaient défaut. Depuis le DOB 2012, la note interne est transmise aux conseillers municipaux. Toutefois, elle ne comporte pas d'éléments sur l'endettement futur et son évolution.

IV - LES EFFETS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Il est possible de constater des économies d'échelle¹ si, à qualité de service inchangée, le coût des prestations baisse grâce à l'utilisation plus efficace des facteurs de production que permet l'organisation du service sur un plus grand territoire. C'est naturellement un des objectifs de l'intercommunalité. Il a donc paru pertinent de s'intéresser aux économies d'échelle que procure l'appartenance de la commune de Soissons à la communauté d'agglomération du Soissonnais.

Grâce au tableau qui figure ci-après la chambre constate :

- une hausse des dépenses de fonctionnement même si celle-ci est en moyenne inférieure à la moyenne de celles des communes appartenant à la même strate démographique ;

- une baisse des dépenses d'investissement, dont la moyenne est toutefois inférieure à la moyenne de celles des communes appartenant à la même strate démographique.

(en euros par habitant)

Commune de SOISSONS	2000	2010	Moyenne	Données des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à une communauté d'agglomération	2000	2010	Moyenne
Fonctionnement	1 010	1 130	1 056,55	Fonctionnement	1 047	1 250	1 157
Investissement	426	358	307,78	Investissement	581	470	520,91

Source : analyse des équilibres financiers fondamentaux – Les fiches correspondantes pour la commune de Soissons figurent sur le site Internet Bercy colloc, à l'adresse :

V - LA GESTION IMMOBILIÈRE

Les services de la commune de Soissons n'ont pas été en mesure de fournir de manière exhaustive les titres de propriété des immeubles administratifs constituant pour partie le patrimoine public de la collectivité et figurant sur leur propre relevé d'inventaire.

Certains locaux abritant des bureaux sont occupés à des fins privées. Un des deux bâtiments est confié à la mission locale pour l'insertion professionnelle des jeunes du bassin d'emploi du Soissonnais qui y occupe actuellement une surface de 365,90 m² sur les 929 m² qu'offre l'immeuble. Jusqu'en 2008, la mise à disposition de ce bâtiment était effectuée à titre gratuit. Depuis le 1^{er} janvier 2009, date de renouvellement de la convention de mise à disposition, la mission locale acquitte un loyer d'un montant mensuel de 1 941,70 €.

Le deuxième immeuble abrite le centre de parrainage et d'accompagnement continu (CEPAC) des créateurs d'entreprises qui occupe une surface de 445 m² en contrepartie d'un loyer mensuel de 2 558,75 €. La convention originelle a pris effet au 1^{er} janvier 2009. Le CEPAC occupe toujours ces locaux.

La commune de Soissons a également la jouissance d'un bâtiment départemental lui ayant été confié aux termes d'un bail emphytéotique prenant effet au 1^{er} mars 1955.

La gestion du patrimoine communal est répartie entre deux pôles : le pôle « moyens » qui est en charge de la rédaction des baux, conventions, achats, ventes du patrimoine bâti et le pôle « urbanisme et grands projets » qui assure la gestion du patrimoine foncier lorsqu'il est impacté par des projets d'aménagement.

¹ Cour des comptes – L'intercommunalité en France – Rapport public particulier, novembre 2005, p. 213.

Cependant, la ville n'a pas défini de stratégie particulière pour la gestion de l'immobilier de bureau. Elle s'emploie à optimiser les conditions d'accueil des administrés et de travail des agents communaux pour répondre au mieux à sa mission de service public.

L'entretien courant des bâtiments est effectué en régie. Les opérations plus importantes sont confiées à un prestataire au terme d'une procédure de marchés publics. Les services techniques ont lancé une étude en 2010 pour apprécier, en termes de sécurité et d'accessibilité, quelles étaient les préconisations, classées en fonction de leur urgence et chiffrées dans la perspective du commencement de leur mise en œuvre en 2012. En dehors de cette étude interne, aucune étude spécifique n'a été commanditée pour quelque sujet que ce soit.

La collectivité ne procède ni à l'évaluation des coûts de l'immobilier ni au suivi analytique de la comptabilité afférente aux opérations confiées aux services techniques.

Elle a, toutefois, conclu de nouveaux contrats d'assurance au 1^{er} janvier 2010 avec trois sociétés en fonction de la couverture souhaitée. Les contrats ont une validité de quatre ans, assortis d'éventuels avenants pour tenir compte des nouveaux bâtiments entrant dans le patrimoine en cours de période.

Elle n'a pas élaboré de schéma directeur en matière de patrimoine immobilier, ni de plan d'occupation des locaux dont elle ne connaît pas le ratio d'occupation. Une gestion dynamique de son patrimoine immobilier serait de nature à constituer un levier supplémentaire pour maintenir une situation financière satisfaisante dans un contexte économique tendu.

VI - LE CONTRAT DE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ RELATIF A L'ÉCLAIRAGE PUBLIC

Par un contrat de partenariat notifié le 9 juillet 2007, la commune de Soissons a confié au groupement momentané d'entreprises composé des sociétés Citelum (mandataire du groupement), Leclerc, Gepelec (SNG), Demouselle, Airele, Woodsys une mission globale relative à la conception, la réalisation, le préfinancement, l'exploitation, la gestion et le renouvellement des installations nécessaires à la restructuration de l'éclairage public, à la valorisation des espaces et des sites publics, aux illuminations festives, à la signalisation tricolore et aux équipements sportifs de la commune comme en témoigne son déroulement joint en annexe.

La chambre constate que l'entreprise Citelum a été associée à toutes les phases du contrat de partenariat public privé depuis 2004, ce qui lui a permis de disposer d'un réel avantage par rapport à ses concurrents. Certes, la régularité formelle des procédures auxquelles a participé cette entreprise ne saurait être contestée. Toutefois, ses connaissances techniques qui ont inspiré le « plan lumière » de la ville, l'évaluation préalable à laquelle elle a procédé pour retenir la solution du partenariat et arrêter le choix des critères techniques retenus dans le cadre du dialogue compétitif lui ont assuré un avantage certain. Il en est de même pour le cabinet Bonnin Consulting qui a été associé, lui aussi, à la plupart des phases ayant conduit à l'attribution du marché d'éclairage public à Soissons.

A - Le recours au contrat de partenariat

1 - Le cadre légal

L'article L. 1414-2 du CGCT, alors applicable, précise que :

« Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que pour la réalisation de projets pour lesquels une évaluation, à laquelle la personne publique procède avant le lancement de la procédure de passation :

a) montre ou bien que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, ou bien que le projet présente un caractère d'urgence ;

b) expose avec précision les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui l'ont conduite, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques, de différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat. En cas d'urgence, cet exposé peut être succinct.

L'évaluation mentionnée ci-dessus est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale (...) qui se prononce sur le principe du recours à un contrat de partenariat ».

Ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003, le contrat de partenariat public-privé (PPP) est un contrat dérogatoire aux règles du code des marchés publics. La personne publique est tenue, avant de s'engager dans la voie partenariale de réaliser une évaluation préalable de son projet afin de valider l'opportunité économique d'un tel recours et d'apporter la démonstration que ce dernier remplit les conditions juridiques ouvrant droit à une telle dérogation.

2 - Les conditions du recours au PPP à Soissons

La commune de Soissons a approuvé le principe du recours à un contrat de partenariat.

Dans la mesure où le conseil municipal a adopté le principe du recours à un contrat de partenariat au vu de la mission d'études confiée au cabinet Bonnin Consulting à la suite d'un marché à procédure adaptée, la chambre a analysé le rapport d'évaluation préalable que le cabinet a remis le 8 mars 2006 et présenté au conseil municipal le 17 mars 2006.

Ce jour-là, le conseil municipal rappelle que *« l'éclairage public de la ville est actuellement exploité en régie. La ville a confié au cabinet Bonnin Consulting une mission d'étude relative aux différents modes de gestion envisageables. L'analyse de ce cabinet fait apparaître que le choix d'un contrat de partenariat public-privé serait le mieux adapté. Sous le vocable éclairage public, sont regroupés l'éclairage des voies, la mise en lumière des bâtiments, la signalisation tricolore et les illuminations. En effet, dans un tel cadre, la ville de Soissons confierait à une entreprise la mission globale de financer, maintenir et gérer l'éclairage public ».*

a - La complexité du projet

Le rapport rédigé par le cabinet Bonnin Consulting vise à :

- rappeler le contexte et le projet de la ville de Soissons ;
- présenter le projet éclairage public, la signalisation tricolore et la mise en valeur ;

- se prononcer sur la légalité du recours au contrat de partenariat. Le cabinet de consultants estime que la condition de complexité définie par l'article 2-a de l'ordonnance du 17 juin 2004 repris à l'article L. 1414-2 a) du CGCT est remplie d'un point de vue juridique et budgétaire ;

- statuer sur l'opportunité du recours à un contrat de partenariat.

Au cas d'espèce, le rapport d'évaluation réalisé par le bureau d'études fait état de cinq arguments pour démontrer la complexité du projet, à savoir :

- « La complexité ne réside pas essentiellement dans la technicité de la construction /reconstruction... Dans la logique des projets de construction, c'est la composition des éléments constructifs qui conditionne les coûts de maintenance et d'exploitation. Dans le projet proposé, nous sommes, au contraire, dans une opération de reconstruction où la primauté est donnée à la logique de performance et du coût d'exploitation, et, ce qui implique la subordination de la technicité de construction à cette logique, sans pour autant abandonner les exigences conjointes de coût de construction et de pérennité des ouvrages (page 24 du rapport d'évaluation établi par Bonnin Consulting).

- Le triptyque maître d'ouvrage - maître d'œuvre - entreprise n'apporte pas vraiment de solution satisfaisante... Dans le processus, les projets sont donc souvent construits exclusivement sous l'angle de la conception et de la construction, la conception étant réduite à la convergence entre une obligation technique de base (la valeur photométrique requise) et une exigence « architecturale » qui procède de l'intégration des éléments constitutifs du réseau éclairage public dans l'environnement (aspect mobilier urbain). L'intervention de l'entreprise est très tardive dans le processus de réalisation. D'ailleurs, elle est très majoritairement découplée en deux phases dans le processus de la commande publique, concrétisées par des marchés différents : la construction puis la maintenance. Les coûts d'exploitation sont donc subis, plutôt que même, a minima, anticipés (page 26 du rapport d'évaluation).

- Le choix des procédés de construction n'est cependant pas sans complexité si des critères économiques sont utilisés. Le procédé de construction ne s'affranchit donc pas d'une complexité certaine, dans la mesure où il est recherché des indicateurs tels que le résultat fonctionnel technique, le ratio fonctionnement/investissement, l'amélioration du service rendu, l'augmentation de valeur des biens de retour (page 27 du rapport d'évaluation).

- La difficulté de définir à l'avance la fiabilité juridique du projet. La problématique est d'insérer contractuellement des dispositions permettant à la collectivité de :

** décrire, dès le départ, l'organisation économique du contrat, alors qu'elle ne dispose que d'éléments statistiques financiers qui ne sont que le reflet de l'optimisation des méthodes et de l'organisation du travail pratiquée par les entreprises,*

** motiver les entreprises non seulement pour créer un équilibre économique adéquat mais surtout continuer à l'améliorer, tout en intéressant financièrement la collectivité aux améliorations éventuelles,*

** se prémunir au moins partiellement contre l'obsolescence des équipements qui ne peut être qu'inéluctable au regard de la durée de vie des équipements (un équipement peut être obsolète sans être vétuste, certains choix peuvent conduire même à construire des installations avec des matériels neufs mais obsolètes (page 29 du rapport d'évaluation).*

- La difficulté de définir à l'avance le cadre budgétaire du projet... L'interaction entre fonctionnement et investissement et l'incertitude quant au choix de la solution idéale ne peuvent permettre d'anticiper le rythme exact de réalisation annuel des travaux donc d'engagement annuel des dépenses, ne serait-ce qu'en linéarisant le volume global sur la durée totale estimée de réalisation. La collectivité n'est donc pas en mesure de produire une autorisation de programme sincère » (page 30 du rapport d'évaluation).

L'argumentation utilisée pour démontrer que la condition de la complexité est effectivement remplie n'apparaît pas convaincante. Elle se fait en termes très généraux et comporte plus d'affirmations que de réelles démonstrations au regard du projet spécifique, contrairement à ce que prévoient le CGCT et les précisions pratiques de mise en œuvre exposées dans la circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 29 novembre 2005 relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités locales.

Elle met de surcroît, en avant un argument budgétaire alors même que le guide méthodologique élaboré pour les contrats de partenariat, par le ministère des finances, précise que « la conclusion d'un contrat de partenariat ne saurait être envisagée comme un moyen de pilotage du solde budgétaire ».

En définitive, la chambre considère que le rapport d'évaluation se contente de reprendre le texte du code et n'apporte pas la preuve de la complexité relative au projet d'éclairage public.

b - L'analyse comparative

Prévue par l'article L. 1411-2 b) du CGCT, l'analyse comparative (pp. 41 à 43 du rapport d'évaluation remis par le cabinet Bonnin Consulting) se fait entre trois options principales : la régie municipale en exploitation et marché de travaux, la formule du marché public de gestion globale en procédure de dialogue compétitif, et celle du contrat de partenariat.

Conformément aux prescriptions du CGCT, la comparaison est réalisée au regard de la performance attendue, du partage des risques et de l'évaluation financière.

1) L'analyse des risques

La circulaire ministérielle précitée précise que le partage des risques doit faire l'objet d'une analyse systématique et fournit, en annexe 1, les éléments pour le recensement, la répartition et la quantification des risques pour l'analyse comparative.

Au cas particulier, le rapport d'évaluation fait ressortir l'avantage du contrat de partenariat en faisant valoir que :

* durant les études d'exécution : l'efficacité du contrat de partenariat est principalement due au statut de maître d'ouvrage de l'entreprise et aux possibilités de s'affranchir des clauses types du code des marchés publics (CMP) ;

* en période de construction : l'avantage est au partenariat, principalement par la sûreté qu'il apporte en termes de délai global de mise à disposition des biens ;

* pendant l'exploitation : le partenariat est considéré comme plus performant sur les risques d'obsolescence et de vétusté (possibilité d'inclure dans la convention des clauses relatives au « saut technologique » et au maintien du patrimoine), sa supériorité financière est également mise en avant dans les domaines de variation des taux d'emprunt, d'investissements ainsi que d'actualisation et de révision des prix.

La chambre observe que ces considérations générales ne peuvent faire office d'analyse des risques. En vertu de la loi, les risques doivent être appréciés, au cas par cas, selon les caractéristiques du projet et les objectifs poursuivis par la personne publique. C'est l'objet de la matrice des risques dont un exemple est fourni dans le guide méthodologique auquel renvoie la circulaire ministérielle.

Pour ce projet, il n'y a pas eu, selon la chambre, d'élaboration d'une matrice de ce type en amont, la seule qui existe est celle qui a été élaborée par le groupement Citelum et contractualisée en annexe au contrat de partenariat public-privé sous forme d'un tableau identifiant le porteur du risque (personne publique, personne privée, partage) selon les différentes phases du projet (conception, travaux, exploitation).

2) L'analyse comparative en termes de performance

La circulaire ministérielle précitée précise que « *L'analyse comparative doit porter sur la performance attendue par le service recherché (qualité de service, impératifs à respecter en toute circonstance, horaires des prestations, délais à l'intérieur desquels doivent être satisfaites les demandes...) exprimée avec des indicateurs précis et mesurables* ».

Au cas particulier, le rapport d'évaluation (p. 51) se contente de faire valoir que le contrat de partenariat devrait être plus intéressant mais sans en fournir la démonstration étayée. L'usage du conditionnel ou du futur est à cet égard édifiant :

« Pour la partie exploitation ... Seul le prix sera différent, le statut de maître d'ouvrage délégué devant permettre au prestataire de mieux optimiser son fonctionnement opérationnel en maintenance et en maintien du patrimoine. Le jeu économique devrait voir ce potentiel d'économies se répercuter au niveau des prix proposés par les candidats. Mais en termes de performances portant sur l'information et la communication auprès des élus, responsables territoriaux et des administrés, il est certain que, qualitativement, le contrat de partenariat peut apporter une prestation de niveau supérieur, pour peu qu'un mode d'intéressement et de pénalité pertinent se dégage de la phase de dialogue compétitif.

Pour la partie des travaux préfinancés ... Le contrat de partenariat apporte des performances plus fortes au niveau :

- *de la mise à disposition des équipements neufs, puisque le prestataire préfinançant ses travaux, le délai global de réalisation ne peut être que raccourci ;*
- *de la qualité de la réalisation, puisqu'il pourra être, par l'impact aussi des engagements de maintien du patrimoine, responsable des équipements qu'il aura réalisés au-delà des délais légaux de garantie de bon achèvement et jusqu'à la fin du contrat.*

Cette position induira obligatoirement une démarche de qualité, tant au niveau des études de réalisation et donc des choix de matériels, que sur les chantiers pour la mise en œuvre ».

La chambre relève qu'aucun indicateur de performance n'est défini ni, a fortiori, utilisé.

3) L'analyse comparative financière

Le tableau suivant restitue la synthèse de la simulation opérée :

(en milliers d'euros)

Mode contractuel	Régie + Marché	Marché Global	Contrat de partenariat
FONCTIONNEMENT SUR 20 ANS			
Energie	5449	5449	5290
Maintenance	8328	6177	7343
Frais financiers	3588	3588	3253
FONCTIONNEMENT	17365	15214	15886
INVESTISSEMENTS SUR 20 ANS			
Travaux préfinancés	9588	9588	8509
Maintien du patrimoine & illuminations	2333	2333	2333
Accidents et vandalisme	811	811	405
INVESTISSEMENTS	12732	12732	11247
Récupération FCTVA	1910	1910	1687
TOTAUX sur 20 ANS			
Valeur en somme simple (1)	28187	26036	25446
Valeur actualisée en année 1 (2)	20767	19185	18884

(1) Le montant total non actualisé pour chaque hypothèse : somme simple.

(2) Le montant total en valeur actuelle, c'est-à-dire ramené en valeur d'aujourd'hui en prenant un taux d'actualisation de 3,50 sur 20 ans.

La chambre observe que :

- l'annexe 2 b « Simulation financière hypothèse n° 2 « Gestion globale en Marchés Publics » n'est pas jointe ; dans ces conditions, il est impossible d'effectuer la comparaison financière entre les différents modes de commande publique ;

- la commune a investi sur la période en moyenne 881 403 € par an², sur le fondement de la moyenne annuelle des dépenses constatées entre 2003 et 2005 d'après les comptes administratifs ; la simulation financière propose un effort supplémentaire de 500 000 € par an sur 20 ans ;

- la simulation retient un montant de travaux de 8,5 M€ sans actualisation dans le montage partenariat public-privé (PPP), alors que dans la formule « marché public » elle prend en compte une actualisation de 3,60 % par an pendant trois ans ; or, si on actualise de la même manière, la première année, le contrat de partenariat, la gestion en marché public est alors comparable à celle en PPP et ne conduit pas au gain annoncé de 1,79 M€ ;

- la simulation en marchés publics se fait sur la base d'un emprunt mis en œuvre à chaque début de tranche, mais se terminant à la fin de la période de comparaison, soit 20 ans (c'est-à-dire la superposition d'un emprunt de 20 ans déclenché en année 1, d'un emprunt de 19 ans déclenché en année 2, d'un emprunt de 18 ans déclenché en année 3) à 3,60 %.

Dans la formule PPP, le principe est celui d'une redevance fixe dont le calcul est établi par la combinaison d'un calcul de valeur actualisé des flux financiers de travaux et d'un calcul classique d'emprunt au taux de 3,7 %.

² Le tableau suivant détaille cette dépense retracé aux comptes 814 « éclairage public » et 821 « équipements annexes de voirie :

	2003	2004	2005	Moyenne 2003-2005
Fonctionnement	660471,99	535371,74	683445,88	626429,87
Investissement	291718,5	188137,12	285064,26	254973,2933
Total	954193,49	725512,86	970515,14	881403,1633

La simulation propose un taux de 3,7 % pour le contrat de partenariat et 3,60 % pour le marché public sans donner d'explication sur cette différence de taux.

Rien cependant n'explique les modalités de financement en PPP (part des fonds propres, détail du financement bancaire). Le détail des charges d'intérêts facturés dans la redevance n'est notamment pas produit.

La chambre constate également que l'évaluation financière du projet doit, ainsi que le précise la circulaire ministérielle, être effectuée avec la plus grande rigueur possible afin de bien appréhender quels seront les facteurs prépondérants dans le coût, pour l'efficacité du dialogue compétitif. L'annexe 2 de la circulaire ministérielle précitée explicite les coûts et revenus à prendre en compte, les éléments spécifiques au partenariat (traitement particulier notamment du fonds de compensation de la TVA), ainsi que le mode de comparaison des séquences de flux de fonds par la méthode de la valeur actuelle nette (VAN). Les éléments du coût global ont ainsi vocation à être détaillés :

- coûts classiques : coûts directs (programmation, conception, réalisation avec le détail des financements), indirects (affectés au projet sur la base de ratios comme coûts de négociation ou de contrôle) et coûts cachés (notamment en termes d'assurance implicite du secteur public ou de dépassements des délais dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage publique), aléas ;

- revenus annexes ;

- coûts liés au financement (emprunts, durées, taux pour le marché public, marges bancaires, part des fonds propres éventuels et rendement de ceux-ci, cession de créances et conditions correspondantes pour la formule PPP...);

- gains liés à une réalisation privée ;

- éligibilité au FCTVA.

La chambre relève que les chiffres produits dans l'évaluation ne sont ni étayés ni détaillés et qu'il n'y a aucune simulation des conséquences financières, phase par phase, du calendrier de réalisation selon le montage contractuel retenu.

En conclusion, elle observe que le rapport d'évaluation n'expose pas, avec précision, les motifs de caractère économique, financier, juridique et administratif, qui conduisent, après une analyse comparative, notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques des différentes options, à retenir le projet envisagé et à décider de lancer une procédure de passation d'un contrat de partenariat.

B - Le dialogue compétitif

Un marché adapté d'assistance à maîtrise d'ouvrage a fait l'objet d'un règlement de consultation en date du 30 juin 2006. L'objet de la consultation consistait à choisir un prestataire pouvant conseiller et accompagner la ville pour la mise en place d'une procédure de dialogue compétitif dans le cadre d'un partenariat public-privé concernant l'exploitation de l'éclairage public.

Suite à une réunion du 27 octobre 2006, le rapport d'analyse des offres a conclu à l'attribution du marché au cabinet Bonnin Consulting, face à cinq autres concurrents. Le prix proposé par Bonnin Consulting était de 12 020 €.

1 - Les avis d'appel public à la concurrence

La chambre observe que les avis d'appel public à la concurrence, adressés le 25 janvier 2007 au JOUE, au JO, et au BOAMP, ne contiennent pas les mentions requises par l'article 67-I 1^{er} et 2^{ème} alinéas du code des marchés publics :

- la définition des besoins et exigences par le pouvoir adjudicateur dans cet avis, et le cas échéant, dans un projet partiellement défini ou dans un programme fonctionnel. Conformément à la directive européenne n° 2004/18/CE du 31 mars 2004³, ces éléments substantiels voire fondamentaux des avis et du document descriptif ne peuvent pas être modifiés au cours de la procédure d'attribution ;

- la définition des modalités du dialogue dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans un programme fonctionnel. Ce dernier ayant été rédigé en mars 2007, c'est-à-dire après la rédaction des avis d'appel public à la concurrence, ne pouvait pas mentionner les modalités du dialogue.

Contrairement au 1^{er} alinéa de l'article L. 1411-5 du CGCT⁴ alors en vigueur, les avis d'appel public à la concurrence ne contiennent pas davantage l'indication du recours à une phase de dialogue.

Ils ne prévoient pas non plus la durée du marché ou le délai d'exécution : à compter du 1^{er} juillet 2007 et jusqu'au 1^{er} juillet 2022, soit 15 ans.

Or, le règlement de consultation rédigé en janvier 2007 précise la durée du contrat de partenariat (article 4.3) : « *Les avis publiés au JOUE et au BOMAP font état d'une durée de 15 ans mais cette durée n'est qu'indicative. En effet, la durée exacte du contrat de partenariat sera déterminée de manière à prendre en compte les éléments techniques et financiers retenus au terme de la procédure de dialogue* ».

Pour sa part, l'article 4.2 du contrat de partenariat prévoit que le contrat est conclu pour une durée de 20 ans. Déjà, l'évaluation préalable établie dans le rapport remis par le cabinet Bonnin Consulting fondait les simulations financières sur une durée de 20 ans.

Il y avait donc une incertitude sur la durée du contrat lors de l'appel public à candidature.

³ Directive 2004/18/CE du Parlement Européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, art. 29, §6, deuxième alinéa in fine et art. 29, §7, 2^{ème} alinéa in fine. Le texte de la directive peut être consulté à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:fr:PDF>

⁴ Le texte de l'article L. 1411 – 5 du CGCT alors en vigueur figure ci-après : Article L. 1414-5. Créé par Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 - art. 14 JORF 19 juin 2004
« Si, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, elle indique dans l'avis qu'il sera recouru à une phase de dialogue dans les conditions prévues à l'article L.1414-7.
Si tel n'est pas le cas, et uniquement dans les situations d'urgence mentionnées à l'article L. 1414-2, elle indique que les candidats admis présenteront directement une offre finale dans les conditions prévues à l'article L.1414-8 ».

2 - Le programme fonctionnel

La charte du dialogue compétitif du 18 janvier 2007 signée par l'assemblée des départements de France, l'association des maires de France, l'association des régions de France, l'institut de la gestion déléguée et la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat contient un point 5 intitulé « Rédiger un programme fonctionnel en termes de performances à atteindre et d'exigences à respecter en précisant les éléments pouvant être modifiés au cours du dialogue compétitif ».

Or, la chambre note que le programme fonctionnel rédigé initialement en janvier 2007 puis modifié en mars 2007 ne précise pas les éléments pouvant être modifiés au cours du dialogue compétitif.

3 - Les autres étapes du dialogue compétitif

Les autres étapes du dialogue compétitif, en particulier le déroulement du dialogue compétitif avec les entreprises Etde, Citelum et Eiffage, ainsi que l'analyse des offres finales n'appellent pas de remarque particulière.

C - L'analyse du contrat de partenariat

Par délibération du 20 juin 2007, le conseil municipal a autorisé le maire, Madame Errasti, à signer le contrat de partenariat public-privé avec l'entreprise Citelum, dans les termes suivants : « *Conformément aux dispositions contenues dans l'article 1 du décret n° 2004-1145 du 27 octobre 2004 pris en application des articles 3, 4, 7 et 13 de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat et L. 1414-3, L. 1414-4 et L. 1414-10 du CGCT et dans le décret n° 2005-953 du 9 août 2005, Madame le Maire a procédé au lancement d'un dialogue compétitif pour désigner le prestataire chargé de financer, maintenir et gérer l'éclairage public à Soissons.*

Lors de sa séance du 12 juin 2007, la commission d'appel d'offres, telle que définie dans la délibération du conseil municipal du 17 mars 2006, a désigné le prestataire suivant : Citelum agence nord – Z.A. de la Plaine – 7, rue de la Distillerie – 59650 Villeneuve d'Ascq.

Pour un coût global (à la date de remise de l'offre), sur une durée de contrat fixée à 20 ans, de 24 136 952,04 € HT, soit un montant TTC de 28 610 625,80 € (TVA à 5,5 % : 1 003 14,06 ; TVA à 19,6 % : 4 373 359,77)...

Les crédits nécessaires seront inscrits sur les exercices budgétaires 2007 à 2027⁵... »

La chambre observe qu'en dépit du 2^{ème} alinéa de l'article L. 1414-10 du CGCT, la délibération du conseil municipal du 20 juin 2007 n'était pas accompagnée d'une information sur le coût prévisionnel global du contrat, en moyenne annuelle, pour la personne publique et l'indication de la part que ce coût représente par rapport à la capacité de financement annuelle de la personne publique.

⁵ Au compte administratif 2010, le montant des autorisations de programme ouvert au titre du CPPP était de 11 677 980 €, le montant des autorisations d'engagement était de 16 996 816 €, soit un total de 28 674 796 €.

1 - Les objectifs et les indicateurs de performance

Les objectifs de performance assignés à l'entreprise sont définis en annexe 3 du contrat avec leurs indicateurs, mesurés par le biais des informations délivrées par le logiciel de gestion mis au point par l'entreprise. La chambre note que la personne publique, pour apprécier la qualité des prestations du groupement, dépend des informations qu'il lui fournit.

Les objectifs et leurs indicateurs sont ainsi définis :

- Gestion et fourniture de l'énergie : une durée d'allumage des installations d'éclairage public de 4 100 heures par an, 1 925 heures pour les installations de mise en valeur par la lumière et une réduction de la puissance installée afin d'optimiser les coûts des consommations d'énergie, régime continu représentant 8 760 heures de fonctionnement par an (SLT), illuminations festives du 6 décembre au 15 janvier soit 620 heures.

Les indicateurs retenus sont le temps d'allumage contrôlé une fois l'an et le total des kWh facturables par le distributeur / nombre total de luminaires.

- Exploitation maintenance : engagement sur les délais relatifs aux interventions curatives inévitables, garantie d'un taux de pannes le plus bas possible, d'une qualité d'éclairage optimale, permettant d'établir un bilan des interventions effectuées, de l'état du patrimoine et de son évolution.

Les indicateurs retenus sont le taux trimestriel d'auto-détection, c'est-à-dire le nombre de pannes détectées par le prestataire / nombre total de pannes détectées (incluant les signalements de la mairie) et le taux de disponibilité des installations (qui regroupe le taux de pannes, les délais d'interventions et la durée effective de dysfonctionnement), ce qui se traduit par la formule suivante dont la chambre relève l'opacité :

L'indicateur de performance associé à la disponibilité est le suivant :

$$\text{IG2 disponibilité} = 100\% - \frac{\sum_{i=1}^p t_i}{\sum_{i=1}^N T_i}$$

Avec :

p : nombre de dysfonctionnements sur le trimestre considéré

t_i : durée effective de chaque dysfonctionnement

N : nombre de points lumineux pris en compte sur le trimestre considéré

T_i : durée d'allumage sur le trimestre considéré

Et suivant le calendrier universel éphéméride et prévisionnel des heures de fonctionnement selon les différents modes d'allumage en annexe 3.

Pour l'application des présentes, l'objectif lié à la performance de disponibilité sera supérieur ou égal à 99,6 %.

- Travaux préfinancés : l'objectif est une réalisation avant le 31 mai 2008.

La chambre estime que la performance, au cas d'espèce, consiste à honorer le contrat. A la fin de l'exercice 2011 il apparaît que le terme prévu, le 31 mai 2008, n'a pas été respecté en raison des difficultés liées à la mise en place de la cession de créances par l'établissement financier initialement prévu.

- Maintien du patrimoine programmé : l'objectif est de renouveler le patrimoine régulièrement et de maintenir ainsi un réseau performant et en sécurité permanente. L'indicateur retenu correspond au ratio installations vétustes / installations.

La chambre relève que cet indicateur, qui donne un taux de vétusté, est cependant impropre pour rendre compte de manière appropriée de la prestation de Citelum et, dès lors, pour en sanctionner éventuellement la mauvaise exécution.

- Maintien du patrimoine non programmé : il s'agit d'un poste plafonné qui permet de subvenir aux aléas et de procéder aux travaux de réparations et de remplacements consécutifs à des accidents ou actes de vandalisme. Il n'existe pas d'indicateur de performance associé. La chambre note là encore que la seule performance est de respecter l'engagement contractuel.

Le non-respect des performances définies en annexe II « objectifs de performance » qui fixe les indicateurs de performance et la mauvaise exécution des prestations, prévues dans l'annexe VI « mémoire technique », est sanctionné par l'application de pénalités dans les conditions définies en annexe XI « modalités d'intéressement et de pénalités ».

En dépit de la procédure de dialogue compétitif, la chambre relève que cette dispersion des clauses et leur positionnement en annexes ne contribuent pas à une bonne lisibilité du contrat.

2 - La rémunération du titulaire

La rémunération du titulaire comprend un loyer « énergie » intégrant l'ensemble des coûts énergétiques (le loyer L1) soit le montant de la facture EDF. Par ailleurs, le titulaire est rémunéré pour la gestion de ce poste grâce à un versement de 3 % des sommes payées au distributeur au titre des frais de mandats et de gestion. Si la commune avait géré directement l'éclairage public, elle n'aurait pas supporté ce surcoût de 3 %.

Le dispositif contractuel de rémunération révèle la complexité du mécanisme de rémunération qui suppose une expertise suffisante pour en assurer le suivi d'exécution alors même que la chambre relève l'opacité des clauses de révision et le cumul des formules à appliquer. Il en va ainsi pour :

* La révision applicable au poste maintenance

Les forfaits unitaires mensuels de ce poste seront révisés lors de l'établissement de la facture annuelle définitive par l'application de la formule suivante :

$$PU2m = 1 / 12 \times PU2 \times (0,15 + 0,75 \times ICHTTS1n / ICHTTS1o + 0,10 \times TP12n / TP12o)$$

Formule dans laquelle :

ICHTTS1 est la valeur de l'indice « coût horaire du travail, tous salariés, charges sociales comprises des industries mécaniques et électriques » publié au Bulletin Officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (BOCCRF) ;

TP12 est la valeur de l'index « Réseaux d'électrification avec fournitures » publié au Bulletin Officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (BOCCRF).

* Le loyer maintien du patrimoine programmé

Les forfaits unitaires mensuels de ce poste et les prix unitaires du bordereau seront révisés lors de l'établissement de la facture annuelle définitive par l'application de la formule suivante :

$$PU3pm = 1 / 12 \times PU3p \times (0,15 + 0,45 \times ICHTTS1n / ICHTTS1o + 0,40 \times TP12n / TP12o) ;$$

* Le loyer maintien du patrimoine non programmé

Les forfaits unitaires mensuels de ce poste et les prix unitaires du bordereau seront révisés lors de l'établissement de la facture annuelle définitive par l'application de la formule suivante :

$$PU3npm = 1 / 12 \times PUnp3-1 \times (0,15 + 0,65 \times ICHTTS1n / ICHTTS1o + 0,20 \times TP12n / TP12o)$$

La chambre observe que ces index, au demeurant complexes, n'ont plus cours depuis le 1^{er} janvier 2009, rendant ainsi impossible l'application de la disposition contractuelle. En effet, l'INSEE a revu ses indices du coût du travail afin de tenir compte des évolutions (nécessité d'intégrer les primes, la rémunération des heures supplémentaires...).

D - L'exécution du contrat

1 - Le suivi au travers des rapports annuels

Pour ce qui concerne les années 2008, 2009 et 2010, en dépit du 4^o) de l'article L. 1413-1 du CGCT, la commission consultative des services publics locaux n'a pas examiné, chaque année, le rapport mentionné à l'article L. 1414-14, établi par le cocontractant d'un contrat de partenariat. Ce rapport n'a pas davantage été présenté par l'exécutif de la collectivité territoriale, avec ses observations éventuelles, à l'assemblée délibérante afin de permettre le suivi de l'exécution du contrat. En conséquence, aucun débat n'a été organisé sur l'exécution du contrat de partenariat.

A ce jour, quatre rapports d'activité ont été produits, pour 2008, 2009, 2010 et 2011. Le contenu des rapports 2009 et 2010 a été examiné au regard de l'article R. 1414-8 du CGCT. La société y fait état des améliorations apportées pour ce qui est de l'entretien du parc et en matière de consommation d'énergie.

La chambre relève :

- l'absence des données économiques et comptables pourtant prévues par la disposition de l'article R. 1414-8 II 1°) b) du CGCT⁶ ;

- l'absence de l'indicateur qui retrace la part d'exécution du contrat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans ;

- l'inapplication des pénalités éventuellement dues au titre du poste L2 maintenance, ou le cas échéant, un état néant ;

- l'absence de mise en œuvre de l'intéressement ou, le cas échéant, un état néant.

2 - Un bilan financier d'exécution 2008-2010 difficile à établir

Il a été possible d'établir un bilan provisoire d'exécution pour les années 2008 à 2010, sans tenir compte des pénalités infligées au contractant ou de l'intéressement dont il bénéficierait, à partir :

- des factures et des mandats transmis par l'ordonnateur ;

- du compte-rendu effectué par le groupement de société GB2A (mandataire du groupement), de la société Juristatis et de la société GB3E, au moyen d'un rapport d'audit ;

- du bilan des autorisations de programme (AP) et des autorisations d'engagement (AE) joint aux comptes administratifs 2008 à 2010.

⁶ Article R1414-8 Version en vigueur au 6 octobre 2011, depuis le 5 mars 2009

I. - Le rapport mentionné à l'article L. 1414-14 du code général des collectivités territoriales est établi de manière à permettre la comparaison entre l'année qu'il retrace et la précédente. Les données comptables, économiques et financières qu'il décrit sont exprimées, sauf stipulations contraires du contrat de partenariat, pour l'année civile. Elles sont transmises par le titulaire du contrat dans les quatre mois suivant la fin de la période retracée par le rapport. Les pièces justificatives de ces données sont tenues par le titulaire à la disposition du cocontractant.

II. - Ce rapport comprend :

1° Les données économiques et comptables suivantes :

a) Le compte annuel de résultat de l'exploitation de l'opération objet du contrat, rappelant les données présentées l'année précédente au même titre et présentant les données utilisées pour les révisions et indexations contractuelles et les justifications des prestations extérieures facturées à l'exploitation ;

b) Une présentation des méthodes et des éléments de calcul économique retenus pour la détermination des produits et charges imputés au compte de résultat de l'exploitation, avec, le cas échéant, la mention des changements, exceptionnels et motivés, intervenus au cours de l'exercice dans ces méthodes et éléments de calcul ;

c) Un état des variations du patrimoine immobilier intervenues dans le cadre du contrat et le tableau d'amortissement de ce patrimoine ;

d) Un compte rendu de la situation des autres biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage, équipement ou bien immatériel objet du contrat, mise en comparaison, le cas échéant, avec les tableaux relatifs à l'amortissement et au renouvellement de ces biens et immobilisations ;

e) Un état des autres dépenses de renouvellement réalisées dans l'année ;

f) Les engagements à incidences financières liés au contrat et nécessaires à la continuité du service public ;

g) Les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet ainsi que la répartition entre le coût des fonds propres et le coût de la dette afférents au financement des biens et activités objets du contrat.

2° Le suivi des indicateurs correspondant :

a) Aux objectifs de performance prévus au c de l'article L. 1414-12 ;

b) A la part d'exécution du contrat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans ;

c) Au suivi des recettes annexes perçues par le titulaire du contrat en application du d de l'article L. 1414-12 ;

d) Aux pénalités demandées au titulaire du contrat en vertu du g de l'article L. 1414-12 et à celles acquittées par lui.

Les tableaux qui figurent ci-après permettent de comparer les prévisions contractuelles à leur exécution :

	Prévision (HT)	Exécution (HT)	Ecart
Energie			
2008	247 910	350 131	102 221
2009	235 812	307 718	71 906
2010	229 943	309 858	79 915
Exploitation			
2008	349 354	528 891	179 537
2009	362 214	384 036	21 822
2010	391 875	376 610	-15 265
Maintien du patrimoine non programmé			
2008	68 152	66 637	-1 515
2009	86 156	95 665	9 509
2010	86 191	75 596	-10 595
Maintien du patrimoine programmé			
2008	192 000	235 733	43 733
2009	192 000	252 289	60 289
2010	192 000	198 528	6 528
Travaux préfinancés			
2008	74 668		-74 668
2009	310 339	225 482	-84 857
2010	328 598		-328 598
Totaux par années			
2008	932 084	1 181 392	249 308
2009	1 186 521	1 265 190	78 669
2010	1 228 607	960 592	-268 015
Total général (2008 - 2010)	3 347 212	3 407 174	59 962

Source : chambre régionale des comptes.

Les rubriques en exécution toutes taxes comprises sont les suivantes :

	Exécution (TTC)
Energie	
2008	351 155
2009	309 254
2010	311 369
Exploitation	
2008	632 555
2009	459 306
2010	450 424
Maintien du patrimoine non programmé	
2008	79 698
2009	137 020
2010	90 414
Maintien du patrimoine programmé	
2008	281 937
2009	301 737
2010	237 439
Travaux préfinancés	
2008	
2009	269 676
2010	
Totaux par années	
2008	1 345 345
2009	1 476 993
2010	1 089 646
Total général (2008 - 2010)	3 911 984

Source : chambre régionale des comptes.

Et, toutes taxes comprises, la comparaison globale est la suivante :

	Prévisions	Exécution	Ecart
2008	1 101 109	1 345 345	244 236
2009	1 405 980	1 476 993	71 013
2010	1 456 344	1 089 646	-366 698
Total général (2008 - 2010)	3 963 433	3 911 984	-51 449

Source : chambre régionale des comptes.

Des écarts importants apparaissent au niveau du poste énergie et des travaux préfinancés.

Sur le premier poste, aucune explication n'est donnée par Citelum dans les rapports annuels qu'il est tenu d'établir. Toutefois, dans sa réponse, la société avance que la progression observée tient surtout à la hausse régulière du tarif régulé du 15 août 2006 au 1^{er} août 2011, soit 37,74 %.

En revanche, s'agissant des travaux préfinancés qui correspondent au loyer financier du contrat de partenariat, selon le rapport d'audit précité, la commune a refusé de payer les loyers financiers facturés par le titulaire, celui-ci ne pouvant justifier du financement prévu dans le contrat. Un montant de 225 482 € HT a été réglé (facture 09-091240 du 16 novembre 2009) au titre des sous-loyers investissements initiaux. Il s'agit de la somme de la part capital de la dette, de juillet 2007 à décembre 2009.

Au budget primitif 2011, une provision semi-budgétaire de 771 598 € était prévue à la rubrique « Autres provisions pour risques : loyers financiers CPPP ». Elle correspond aux montants qui auraient été dus de 2008 à 2011, moins le capital des exercices 2008 et 2009 qui ont été mandatés fin 2009. Cette prévision budgétaire a été exécutée en 2011

Un projet d'avenant avait été envisagé pour apporter des changements à la programmation des travaux initialement convenue.

Parallèlement, le titulaire du contrat de partenariat a rencontré des difficultés relatives au financement du contrat et à la mise en place de la cession de créances par l'établissement financier, initialement prévu, lequel s'est déclaré défaillant. Le projet d'avenant n'a toutefois pas été conclu.

E - Rapports d'audit

Dans sa séance du 9 décembre 2010, la commission d'appel d'offres a attribué le marché à la SELARL GB2A de Caen pour un montant de 38 850 € HT soit 46 464,6 € TTC. Ce marché concerne un audit dont l'objet est d'assister techniquement la collectivité en effectuant une expertise (d'un point de vue technique, financier et juridique) du contrat de partenariat public privé.

Par décision du 10 octobre 2011, le maire décide de confier à la SAS GB3E – Ingénierie – Etudes techniques sise à Caen⁷ et à son sous-traitant Roch Service, le marché de service n° 11 PA14 relatif au diagnostic des installations d'éclairage public de la ville de Soissons pour un montant total de 19 300,00 € HT soit 23 082,80 € TTC dont des prestations sous-traitées pour un montant de 14 300 € HT soit 17 102,80 € TTC.

La chambre recommande à la commune de Soissons de se rapprocher de son partenaire privé pour mettre un terme aux manquements et anomalies constatés dans les deux rapports d'audit.

*
* *

⁷ Cette société fait partie du groupe GB2A qui a remporté l'appel d'offre relatif au rapport d'audit général sur le contrat de partenariat public-privé.

ANNEXE

1) Principales étapes antérieures au plan de partenariat public-privé

- courant 2003 : diagnostic interne des installations d'éclairage public et signalisation tricolore de la ville de Soissons
- 19 décembre 2003 : création par le conseil municipal d'un comité de pilotage « Plan lumière ».
- début 2004 : élaboration d'un plan de financement pour une étude « plan lumière » coût de l'étude estimé à 122 506,88 €
- 2 avril 2004 : approbation de l'étude élaborée par Citelum⁸ et demande de subvention par le conseil municipal à l'Ademe

2) Etapes de conception du partenariat public privé

- mi-mai 2005 : consultation auprès du service juridique de la mairie sur les contrats de partenariat public-privé
- juillet 2005 : proposition Citelum sur l'éclairage public
- 9 septembre 2005 : courrier du directeur général des services à la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) pour avis sur un projet de partenariat
- 28 septembre 2005 : réponse de la MAPPP
- 18 novembre 2005/décembre 2005 : lancement de la mission d'analyse comparative sur différents modes juridiques dans le cadre de l'exploitation de l'éclairage public. Conformément au code des marchés publics, sept offres sont examinées, cinq sont recevables et la commission choisit le cabinet Bonnin Consulting
- 6 mars 2006 : avis de la commission consultative des services publics sur le projet éventuel de partenariat public-privé
- 8 mars 2006 : rapport d'évaluation sur la faisabilité d'un contrat de partenariat public-privé
- 17 mars 2006 : présentation du rapport d'évaluation au conseil municipal et transmission à la sous-préfecture au titre du contrôle de légalité
- 12 avril 2006 : courrier de la sous-préfecture de Soissons
- 22 juin 2006 : nouveau courrier de la sous-préfecture de Soissons
- septembre 2006 : marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la mise en place de la procédure de dialogue compétitif. Attribution du marché au cabinet Bonnin Consulting
- janvier 2007 : démarrage du dialogue compétitif
- 25 janvier 2007 : publication
- 13 février 2007 : accord préliminaire de coopération signé entre les sociétés Leclere, Gepelec, Demouselle et Citelum
- 7 mars 2007 : réception des candidatures

⁸ Contenu des trois documents de l'étude :
- plan lumière pour valorisation du patrimoine,
- diagnostic de l'éclairage public,
- diagnostic de la signalisation tricolore.

- 20 mars 2007 : commission ad hoc – rapport d’analyse des candidatures
- 28 mars 2007 : remise de la synthèse à la commission « dialogue compétitif »
- 17 avril 2007 : dialogue avec les candidats – phase 1
- 2 et 3 mai 2007 : analyse des offres par la commission
- 4 mai : phase 2 du dialogue
- 4 et 5 juin 2007 : réception des offres finales et analyse
- 12 juin 2007 : fin du dialogue compétitif et choix de l’offre par la commission
- 20 juin 2007 : le conseil municipal autorise la signature du contrat
- juillet 2007 : le contrat de partenariat est signé avec les sociétés Citelum, Leclerc, Gepelec, Demouselle, Airele, Woodsys.
- 31 octobre 2007 : convention de groupement momentané d’entreprises solidaires entre les 6 sociétés susvisées
- 12 février 2008 : signature d’une convention entre EDF, la ville de Soissons et Citelem



**Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie**

ROD.0552

RÉPONSE(S) AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

– Commune de Soissons –

(Département de l'Aisne)

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- | | |
|-----------------------|--|
| - Mme Edith Errasti : | Pas de réponse. |
| - M. Patrick Day : | Réponse de 6 pages (+ 7 annexes : 66 pages). |

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).