



Chambre régionale des comptes
du Limousin

Le Président

Limoges, le 27 avril 2010

Ref : RP/BM/10/N°236

Objet : - transmission du rapport d'observations définitives sur la gestion
du syndicat mixte DORSAL réalisation.

Pièces jointes : - un rapport de 18 pages.

Monsieur le Président,

Par lettre du 18 mars 2010, j'ai porté à votre connaissance et à celle de Monsieur Michel VERGNIER, votre prédécesseur, les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur l'examen de la gestion du syndicat mixte DORSAL Réalisation afin de vous permettre, si vous l'estimiez utile, d'apporter une réponse écrite à ces observations, en application des dispositions du code des juridictions financières.

En l'absence de réponse à l'expiration du délai imparti, le rapport d'observations définitives vous est à nouveau adressé pour être communiqué au conseil syndical dès sa plus proche réunion. En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun des membres du conseil et donner lieu à débat.

Ce rapport d'observations définitives est également adressé au préfet et au trésorier-payeur général de la Région Limousin et du département de la Haute-Vienne. Après sa communication au conseil syndical, il est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Aussi, je vous remercie de bien vouloir informer le greffe de la date à laquelle cette communication interviendra.

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

Christophe ROSENAU

Monsieur Alain LAGARDE
Président du syndicat mixte DORSAL
Hôtel de Ville
10, rue Félix Vidalin
BP 215
19012 - TULLE CEDEX

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DU LIMOUSIN**

SYNDICAT MIXTE DORSAL REALISATION

EXAMEN DE LA GESTION

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
(à compter de l'exercice 2004)**

Sommaire	pages
1 – Présentation de Dorsal	1 - 5
2 – Situation financière	2
2.1 – Le compte de résultat	2 - 4
2.2 – Le bilan	4 - 5
3 – Financement du projet	5
4 – Passation du contrat de délégation de service public	5 - 7
5 – Principales dispositions du contrat	7 - 8
5.1 – Le déploiement du réseau	7 - 8
5.2 – Les tarifs	8
6 – Exécution du contrat	8 – 13
6.1 – Les travaux	8 – 10
6.2 – Le résultat dégagé par le délégataire	10
6.3 – Les plans quinquennaux	11
6.4 – Les comptes rendus annuels	11 – 13
7 – Marchés de prestation de service	13 - 18

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DU LIMOUSIN**

SYNDICAT MIXTE DORSAL REALISATION

EXAMEN DE LA GESTION

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
(à compter de l'exercice 2004)**

1 - Présentation de Dorsal

Le syndicat mixte Dorsal Réalisation a été créé le 10 décembre 2003, pour débiter son activité à compter du 1^{er} janvier 2004. Sa constitution fait suite à la dissolution du Syndicat mixte Dorsal Etudes, dont les missions étaient d'étudier la faisabilité d'un aménagement numérique du territoire régional et l'établissement d'un schéma directeur du haut débit en Limousin en vue de la réalisation d'une infrastructure de télécommunication.

Il regroupe la région Limousin, les départements de la Haute-Vienne, de la Corrèze, de la Creuse, la communauté d'agglomération de Brive, les communautés de communes de Guéret - Saint Vaury et de Tulle - Cœur de Corrèze, ainsi que la commune de Limoges. Son objet social est la réalisation et la gestion d'une infrastructure de télécommunication haut débit en Limousin dans le cadre des dispositions de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il doit assurer la densification des infrastructures et leur adaptation à l'évolution des besoins sur l'ensemble du territoire régional. Dorsal Réalisation n'exerce pas les activités d'opérateur au sens de l'article L.32 du code des postes et communications électroniques, mais le syndicat peut créer des infrastructures et les mettre à la disposition d'opérateurs ou d'utilisateurs par voie conventionnelle, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires.

Par délibération du 8 mars 2004, le comité syndical a accepté le principe d'un mode de gestion délégué, prenant la forme d'une concession de service public. Au terme d'une procédure de délégation de service public, la société Axione a été retenue pour une durée de 20 ans. Le délégataire, qui s'est vu confier la réalisation et la gestion d'un réseau de télécommunication haut débit, n'offre pas ses services directement aux utilisateurs finaux mais par le biais d'opérateurs auprès desquels il se rémunère en appliquant les tarifs prévus dans le contrat de délégation et ses avenants. En compensation des charges de service public supportées par le concessionnaire, le syndicat mixte s'engage à lui verser une subvention d'investissement correspondant à 70 % du montant HT des investissements sur les deux premières années (travaux de premier établissement), dans la limite de 38,4 M€

2 - Situation financière

Compte tenu de l'activité du syndicat et de son mode de fonctionnement, sa structure financière ne peut-être qu'atypique. De plus, ce n'est qu'à compter de l'exercice 2005, c'est-à-dire après signature du contrat de délégation de service public, que les masses financières deviennent plus significatives.

2.1- Le compte de résultat

Le résultat net correspond, pour l'essentiel, à la différence entre les subventions reçues par le syndicat mixte et les amortissements des subventions versées à Axione.

Les produits

Le fonctionnement du syndicat est assuré par le versement de subventions de la part de ses membres selon une clé de répartition statutaire : 20 % pour la Région, 13,34 % pour le département de la Haute-Vienne, 13,33 % pour les départements de la Creuse et de la Corrèze, pour la ville de Limoges et la communauté d'agglomération de Brive, 6,67 % pour les communautés de communes de Tulle et de Guéret - Saint Vaury. Ainsi, hors subventions d'investissement, les principaux contributeurs au fonctionnement courant de la structure, entre 2004 et 2008, sont le Conseil régional (449 K€), les trois départements, la ville de Limoges et la communauté d'agglomération de Brive (299 K€ chacun) et les communautés de communes de Guéret et Tulle (150 K€ chacune). Ces contributions ont augmenté de 168 % depuis 2004, passant de 241,7 K€ à 648,3 K€. La hausse s'explique par la montée en charge de l'activité du syndicat et le recours à des subventions exceptionnelles en 2006 (120 K€), 2007 (164 K€) et 2008 (34 K€) afin de couvrir les frais engendrés par l'utilisation d'une ligne de trésorerie.

Parmi les produits, figure également la redevance annuelle contractuelle versée par Axione en tant que participation au frais de contrôle de la délégation de service public (20,9 K€ en 2004 et 35,9 K€ depuis 2005).

Les charges de personnel

Les charges de personnel sont réduites (86 K€ en 2008) car seuls trois postes sont pourvus : un poste administratif pour un agent de catégorie B et deux postes d'ingénieurs territoriaux, dont l'un est occupé par une personne placée en arrêt maladie de longue durée (son traitement fait l'objet d'un remboursement de la part de l'assureur de la collectivité).

En décembre 2007, il a été procédé au recrutement d'un ingénieur territorial par un contrat à durée déterminée (CDD) de 6 mois. Une offre d'emploi à été déposée à l'ANPE et 6 candidatures ont été reçues, parmi lesquelles deux émanant d'agents de France Télécom. L'un était ingénieur et l'autre inspecteur technique et c'est finalement ce dernier qui a été recruté pour occuper cet emploi initialement créé à durée déterminée en raison de l'indisponibilité du titulaire du poste.

Par délibération du 5 mai 2008, le syndicat mixte a procédé à la création d'un second poste d'ingénieur territorial. La déclaration de vacance d'emploi a été communiquée au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Vienne le 14 mai 2008, avec une date limite de dépôt des candidatures fixée au 13 juin 2008. Conformément au souhait exprimé par le syndicat mixte, cette vacance d'emploi n'a pas fait l'objet d'une publication dans la « bourse de l'emploi ». En effet, les imprimés diffusés par le centre de gestion permettaient aux collectivités de restreindre la publicité faite à une offre d'emploi, dans le but de limiter le nombre de candidatures sur un poste vacant. De ce fait, aucun candidat externe n'a postulé, ce qui a permis de pérenniser l'embauche de l'agent recruté 6 mois plus tôt en CDD. Ce recrutement s'est fait à des conditions financières attractives pour le syndicat qui bénéficiait des dispositions spécifiques proposées par France Télécom pour le reclassement de son personnel. Cet argument ne peut, toutefois, pas justifier l'absence de publicité, car ces mesures incitatives s'appliquaient de droit à tous les agents de France Télécom susceptibles de postuler pour cet emploi.

En réponse, le syndicat mixte indique que le candidat ingénieur non retenu bénéficiait d'un niveau de rémunération bien plus élevé que celui proposé par Dorsal. Il explique que le candidat recruté pour le remplacement du directeur en arrêt maladie avait assuré ses fonctions sans aucun reproche, et qu'il n'était donc pas dans l'intérêt du syndicat mixte de faire appel à un nouvel agent. Concernant la procédure de recrutement mise en place, il rappelle que l'attache du centre de gestion avait été prise au préalable et que l'option de déclaration simple de vacance d'emploi, sans publicité étendue, avait été choisie parmi les options proposées. Il s'engage, toutefois, à procéder, à l'avenir, à une publicité plus étendue.

Le centre de gestion indique, quant à lui, qu'à l'époque, il n'avait pour mission que de transmettre les déclarations de vacance d'emploi au centre national de la fonction publique territoriale, qui en assurait la publicité. Cette procédure ayant été modifiée à compter du 1^{er} janvier 2010, le centre départemental de la Haute-Vienne informe la chambre qu'il procède, désormais, à la publication de la totalité des vacances de poste sur son site Internet.

Les prestataires extérieurs

Depuis sa création, le syndicat mixte, qui fonctionne avec des effectifs réduits, fait appel à de nombreux prestataires extérieurs dans des domaines variés (assistance à maîtrise d'ouvrage, assistance juridique, communication, etc). Ainsi, sur la période 2004-2008, les postes honoraires et frais d'études (comptes 6226 et 617) s'élèvent à 929,6 K€ ce qui représente environ 60 % des charges courantes non financières, hors dotations aux amortissements des subventions.

L'amortissement des subventions

En 2008, une écriture comptable exceptionnelle a modifié la structure des documents financiers. Par délibération du 19 mars 2007, le comité syndical a affecté le résultat 2006 (9,17 M€ en tenant compte des résultats antérieurs reportés) en réserve à

l'article 1068 pour 9,06 M€ et en report sur la section de fonctionnement pour 104 K€ Cette décision a été prise sans tenir compte de la modification de la réglementation comptable M14, intervenue en 2006, qui instaurait l'inscription des subventions d'équipement versées en section d'investissement et leur amortissement. Or, par délibération du 11 décembre 2006, DORSAL avait décidé d'amortir la subvention versée à Axione sur une durée de 2 ans. De ce fait, en 2008, le syndicat ne disposait plus de moyens budgétaires suffisants en section de fonctionnement (chapitre 68) pour procéder à l'amortissement des subventions selon la durée prévue.

Le syndicat mixte indique en réponse que la décision d'affectation du résultat 2006 avait été prise pour combler le besoin de financement de la section d'investissement, né de la modification de la réglementation comptable prévoyant l'imputation des subventions d'investissement au compte 2042.

Une décision budgétaire modificative consistant à virer 10,61 M€, soit la totalité des réserves (article 1068), vers l'article 28042 « Amortissement des immobilisations incorporelles » a été adoptée le 26 février 2008. Cette écriture, bien que non conforme au schéma prévu par la nomenclature comptable M 14, a toutefois été validée par la direction générale des finances publiques, au motif que le syndicat, lors de l'affectation des résultats 2006, n'avait pas mesuré l'impact de la réforme comptable.

2.2- Le bilan

Depuis 2006, les $\frac{3}{4}$ de l'actif sont composés d'immobilisations incorporelles correspondant aux subventions d'investissement versées au délégataire de service public.

Au passif, le principal poste est constitué par les dettes à court terme et, dans une moindre mesure, par un emprunt long terme contracté en 2006.

Entre décembre 2005 et décembre 2007, Dorsal a régulièrement souscrit des lignes de trésorerie pour couvrir le décalage existant entre l'encaissement des financements attendus et le paiement des subventions à Axione. Les frais financiers engendrés se sont élevés à 58,2 K€ en 2006, 192,3 K€ en 2007 et 217,2 K€ en 2008. Cette évolution s'explique, d'une part par l'augmentation du montant des tirages effectués (9,84 M€ en 2005-2006, 15,3 M€ en 2006-2007) et, d'autre part, par la dégradation des conditions financières obtenues auprès des organismes prêteurs, en lien avec la crise économique : Eonia + 0,03 % en décembre 2005, Eonia + 1,70 % en décembre 2008.

En décembre 2006, le syndicat mixte a également signé un contrat de prêt à court terme d'un an pour un montant de 4,3 M€ Cet emprunt a été mobilisé afin de réduire le déficit de la section d'investissement. Sans le recours à ce financement externe, le déficit du compte administratif 2006 aurait entraîné une saisine de la chambre régionale des comptes au titre de l'article L.1612-14 du CGCT.

Au total, le recours à des financements court terme a entraîné une charge financière de 486,5 K€ Or, ni les lignes de trésorerie, ni l'emprunt n'apparaissent dans les annexes des comptes administratifs prévues à cet effet.

La chambre prend acte de la volonté exprimée par le syndicat mixte d'améliorer à l'avenir, la qualité de ses informations financières et de ses prévisions budgétaires.

3 - Financement du projet

Le coût du projet sur la durée de la concession (20 ans) s'élève à 85,5 M€ qui se décomposent entre :

- des travaux de premier établissement : 68,6 M€ subventionnés à hauteur de 38,4 M€ par Dorsal ;
- des investissements de renouvellement du matériel : 14,8 M€ à la charge du délégataire ;
- des travaux d'extension du réseau : 100 K€ par an sur 20 ans, soit 2 M€ financés par le délégataire.

Le syndicat mixte a sollicité des financements auprès de l'Etat, de l'Union Européenne de la Région et des Départements, à hauteur du montant de la subvention prévue au contrat de délégation de service public, soit 38,4 M€

Un plan de financement, chiffré en fonction des programmes de travaux contractualisés dans chaque département, a été approuvé par une délibération du 26 mai 2005. Une première modification a été décidée lors de la séance du 21 décembre 2005 pour intégrer le montant notifié de l'aide de la CIMAC (Convention Interrégionale du Massif Central). Une seconde est intervenue le 27 mars 2006, afin de prendre en compte une participation moindre du département de la Corrèze : 3,5 M€ contre 5,6 M€ initialement prévus. En conséquence de cette révision, le syndicat a décidé de contracter un emprunt de 2 M€ remboursable sur 18 ans à un taux fixe de 3,99 %.

L'intégralité des subventions des partenaires financiers a été versée entre 2005 et 2008.

Financeurs (en k€)	Au titre des travaux de premier établissement	%
Etat (contrat plan Etat Région)	7 470	10,9 %
Etat Convention Interrégionale massif Central (CIMAC)	1 000	1,5 %
Région Limousin	8 470	12,3 %
Fonds FEDER	13 210	19,2 %
Conseil Général de la Corrèze	3 528	5,1 %
Conseil Général de la Creuse	1 650	2,4 %
Conseil Général de la Haute-Vienne	1 025	1,5 %
Emprunt DORSAL	2 047	3 %
Axione Limousin	30 235	44 %
Total des investissements	68 635	100,00 %

4 - Passation du contrat de délégation de service public

Le 8 mars 2004, le comité syndical de Dorsal a adopté le principe d'une délégation de service public (DSP) portant sur la réalisation et la gestion d'infrastructure

de télécommunication et a créé, à cet effet, une commission de délégation de service public chargée de procéder à l'examen des candidatures et des offres.

L'avis d'appel à candidature a été publié en mai 2004 dans le JOUE, le BOAMP ainsi que dans 4 journaux : Le Monde de l'Informatique, L'Echo, Le Populaire et La Montagne. 8 candidatures ont été réceptionnées, dont une rejetée car jugée incomplète.

Les critères d'analyse fixés dans le règlement de la consultation étaient, par ordre d'importance :

- l'adéquation de l'offre aux attentes du syndicat, notamment en terme de qualité technique, de niveau des services proposés et d'engagement à assurer la qualité de service ;

- le niveau des tarifs proposés ;
- le délai de réalisation des travaux de premier établissement ;
- le montant de la subvention demandée par le candidat ;
- le montant de la redevance pour participation aux résultats ;
- le montant de la redevance pour participation au contrôle du syndicat.

Seules les sociétés Axione, LD Câble et France Télécom ont répondu dans le délai imparti. Un rapport d'analyse des offres a été réalisé pour le compte de Dorsal par deux prestataires extérieurs. Au vu des points faibles et des points forts relevés pour chacune des offres, la commission de délégation de service public a demandé au président du syndicat d'engager les négociations avec les 3 sociétés candidates. Le 23 décembre 2004, le comité syndical a autorisé son président à signer le contrat de délégation de service public avec le groupement Axione/Sogetrel. Cette offre a été jugée comme la plus innovante, la plus claire et la plus compétitive en terme de prix aux usagers, mais en contrepartie, c'était celle qui faisait courir le plus de risque du fait de l'utilisation d'une technologie émergente (Wimax) et de la jeunesse de la société (immatriculée au RCS depuis août 2003).

Conformément au préambule du contrat de concession, une société ad hoc a été créée en septembre 2005 sous l'appellation d'Axione Limousin, filiale à 70 % d'Axione et à 30 % de la Caisse des dépôts et consignations. Axione (300 collaborateurs intervenant sur 11 délégations de service public), qui se définit comme l'aménageur numérique des territoires, est une filiale d'ETDE, qui appartient au groupe Bouygues Construction. Par délibération datée du 15 décembre 2008, le comité syndical a accepté la reconstitution du capital d'Axione Limousin. Cette société est désormais filiale à 100 % d'Axione Infrastructure, elle-même filiale à 55 % de FIDEPPP (fonds d'investissement du groupe Caisse d'Epargne), à 30 % de la Caisse des dépôts et consignation et à 15 % d'ETDE. Cette modification a été actée par un avenant au contrat de concession, approuvé lors de la séance du comité syndical du 1^{er} octobre 2009.

Le 22 février 2005, France Télécom a déposé un recours devant le Tribunal Administratif de Limoges demandant l'annulation de la délibération du 23 décembre 2004 autorisant le président de Dorsal à signer le contrat de délégation de service public et, par là même, la saisine du juge du contrat en vue de l'annulation du contrat de concession.

Par jugement du 20 décembre 2006, la juridiction administrative a rejeté la requête de France Télécom et a condamné l'entreprise à verser la somme de 1 K€ à Dorsal. Le jugement rendu a, certes, été favorable au syndicat mixte, mais au prix d'une procédure

onéreuse pour Dorsal, qui s'est acquitté de 71,4 K€ d'honoraires d'avocat au cours des exercices 2005 et 2006.

5 - Principales dispositions du contrat

Le contrat de délégation de service public, signé le 10 janvier 2005, est un document de 45 pages auxquelles s'ajoutent de nombreuses annexes. Il a, depuis, été modifié par 13 avenants, qui pour beaucoup portent sur des adaptations de la grille tarifaire appliquée aux opérateurs.

5.1 - Le déploiement du réseau

La réalisation et la gestion d'infrastructures de télécommunication haut débit devait, au départ, concerner 269 communes appelées zones d'intérêt prioritaire (ZIP). Ces dernières se répartissaient entre deux catégories : les ZIP « Développement économiques », au nombre de 73, et les ZIP « Aménagement du territoire ». Toutefois, le délégataire a proposé une couverture totale du Limousin, afin que toutes les communes bénéficient, au moins, des services proposés dans les ZIP « Aménagement du territoire », c'est-à-dire un débit minimum de l'ordre de 1 Mbps supportant la diffusion de vidéo et les offres de voix sur IP (téléphonie par Internet). Les ZIP « Développement économique » bénéficient, quant à elles, de débits potentiels de 10, voire 100 Mbps, avec un débit minimum garanti de l'ordre de 1 à 2 Mbps. Ces débits devront évoluer à la hausse en cours de concession, en fonction des niveaux de débit les plus avancés proposés en France au grand-public et aux petites et moyennes entreprises.

Le délégataire s'est engagé à couvrir, en deux ans, 80 % du bâti de chaque commune du Limousin et à offrir, de ce fait, aux habitants et entreprises les services proposés dans les ZIP « Aménagement du territoire » (débit minimum de l'ordre de 1 Mbps). La desserte et le rythme de déploiement commune par commune, sont fixés en annexe du contrat de délégation. Le programme initial a, par la suite, fait l'objet de 2 avenants modificatifs signés en octobre 2006 (avenant n°3) et juillet 2007 (avenant n°4). Ce dernier document se base sur une projection de couverture atteignant 99 % des foyers limousins grâce au recours à la technologie Wimax (hertzienne). En effet, selon le tableau annexé à l'avenant n°4, qui établit les projections de couverture d'Axione, seulement 71,5 % de la population serait couverte par le biais de la technologie DSL (filaire) à partir de 102 sites de dégroupage.

Pendant la durée du contrat, soit 20 ans, Dorsal concède à Axione le droit exclusif de réaliser et gérer le réseau de télécommunication. Les services proposés par le délégataire ne sont pas directement offerts aux usagers finaux, mais aux seuls opérateurs de télécommunications qui raccordent leurs clients en utilisant l'infrastructure réalisée à cet effet.

Axione Limousin, qui s'engage à consacrer 100 K€ par an à des dépenses d'extension de la couverture du territoire, devra remettre, en état normal d'entretien, tous les biens de retour figurant à l'inventaire. Toutefois, les biens financés par le délégataire après l'achèvement des travaux de premier établissement seront remis au syndicat moyennant le versement d'une indemnité correspondant à la valeur d'origine de ces biens, diminuée des subventions versées pour leur financement et des amortissements pratiqués.

Les biens de reprise, quant à eux, pourront être rachetés par le syndicat s'il le souhaite, selon une estimation tenant compte de leur amortissement technique.

5.2 - Les tarifs

En contrepartie des missions confiées au délégataire, ce dernier se rémunère directement auprès des opérateurs en appliquant les tarifs prévus au contrat. Il est précisé que, par souci d'aménagement du territoire, les tarifs de raccordement sont indépendants du point d'interconnexion et que le tarif au Mbits est lui aussi indépendant de la situation géographique du client final. Les tarifs sont révisés annuellement selon une formule d'indexation prévue au contrat.

Le délégataire peut également proposer à tout moment au syndicat mixte des évolutions tarifaires en vue de maintenir la compétitivité de ses prestations. Il à noter que l'article 33.4 de la délégation de service public prévoyait que, dans les 6 mois suivant son entrée en vigueur, le délégataire proposerait au syndicat les modalités de création d'un observatoire de l'évolution des tarifs de transport à haut débit. Cet observatoire doit fournir un indicateur fiable sur le niveau de prix des services réseau de gros afin de valider la pertinence des prix pratiqués et Axione s'engage à veiller à ce que les tarifs proposés soient alignés sur les meilleures offres disponibles à qualité et coûts de structure égaux. Cet observatoire des prix n'a pas été mis en place à ce jour. Les modifications tarifaires sont donc autorisées, par avenant, sans que le comité syndical ne dispose, comme prévu, d'une base d'information complète et fiable en la matière.

La chambre prend acte de la volonté exprimée par Dorsal de corriger cette anomalie (délibération du 1^{er} octobre 2009). Les tarifs pratiqués par Axione ont, en effet, une répercussion sur le nombre d'opérateurs présents sur le réseau et les prix qu'ils facturent à leur client final.

6 - Exécution du contrat

6.1 - Les travaux

La délégation de service public prévoyait que le réseau défini à l'article 1.1 serait achevé dans les deux ans suivant la prise d'effet du contrat, soit avant le 2 juin 2007.

Le 16 juillet 2007, un avenant au contrat de concession a repoussé la date de réception des travaux au 30 septembre 2007 et la date de levée totale des réserves au 31 décembre 2007. Cet avenant était justifié par le fait que certaines caractéristiques techniques du réseau avaient dues être modifiées « *pour prendre en compte les adaptations nécessaires à la réalité du terrain et les évolutions récentes des technologies, notamment dans le domaine de la radio* ». Par cette même délibération, il a également été décidé de ne pas réclamer les pénalités contractuelles prévues en cas de retard dans l'achèvement des travaux (15 K€par semaine de retard), en précisant, toutefois, que si Axione Limousin ne respectait pas les nouveaux délais, ces pénalités seraient appliquées de plein droit.

La construction du réseau de premier établissement s'est achevée en 2007. Il se compose de 1 051 kms de fibres optiques déployés sur le domaine public routier et non routier (622 kms), le réseau ferroviaire RFF (200 kms), les lignes électriques RTE (228

kms) et le domaine privé SFR (1km). 102 centraux téléphoniques ont été dégroupés et 69 sites d'hébergement radio installés (sur lesquels ont été implantés, entre autre, 38 stations de bases Wimax).

Un avenant signé le 27 décembre 2007 a instauré une phase de mise au point du réseau sur une durée d'un an, afin de vérifier la couverture du territoire telle que prévue au contrat de concession et dans ses avenants. Un rapport présentant les éventuelles « actions de mise au point » devait être remis avant le 30 avril 2008, l'ensemble des mesures devaient être achevées au 30 juin 2008 et les procès-verbaux de réception établis, au plus tard, le 31 décembre 2008. A cette occasion, une garantie à première demande de 1 M€ a été exigée et de nouvelles pénalités ont été prévues en cas de non respect des délais.

Le 2 juillet 2008, Dorsal a appliqué 16 K€ de pénalités à Axione pour non production du rapport des actions de mises au point avant le 30 avril 2008. Le 15 décembre 2008, le délégataire a présenté au comité syndical un état d'avancement du plan d'actions de mise au point réduit à 12 stations devant être mises en service au 31 décembre 2008 sur les 40 prévues initialement (34 nouvelles stations et 6 déplacées). Cette proposition a été acceptée à condition que les engagements globaux soient respectés à l'échéance du 31 mars 2009. Le 23 mars 2009 de nouvelles pénalités ont été émises (16,5 K€), car aucune des 12 stations installées n'avaient été commercialisées depuis le 1^{er} janvier.

Aujourd'hui, à l'issue du plan complémentaire de couverture, le réseau compte 73 stations Wimax. Ce déploiement n'exclut toutefois pas l'existence de zones d'ombre qui restent difficiles à résorber. La technologie hertzienne est sensible au relief et aux obstacles, ce qui rend très délicat un recensement complet des foyers réellement couverts. Pour cela, il faudrait organiser une campagne de mesure exhaustive, qui s'avèrerait particulièrement coûteuse et longue puisqu'elle nécessiterait de faire des relevés sur le terrain auprès de chaque bâti (au sein d'une commune, ou même d'un bourg, certains bâtiments peuvent bénéficier d'une couverture satisfaisante et d'autres non).

Une délibération du comité syndical du 10 avril 2009 estime à environ 3 000 le nombre de foyers qui ne disposeront pas, une fois le plan complémentaire de couverture achevé, de solution d'accès à Internet haut débit via les technologies ADSL et Wimax. Cette notion de haut débit demeure toutefois relative, dans la mesure où elle est appelée à évoluer en fonction de l'état des technologies à un moment donné. A cette occasion, il a été décidé d'apporter une aide à l'installation terminale de kits Wimax et de l'étendre à l'installation terminale de kits satellites pour les utilisateurs finaux non éligibles à l'ADSL ou au Wimax. L'avenant n° 10 au contrat de concession définit les modalités de versement de cette compensation. Elle n'est pas directement attribuée au bénéficiaire de l'installation, mais au délégataire qui la reverse à un prestataire installateur afin qu'il la répercute dans sa facture. Le montant global de cette participation est limité à 205 K€ (soit 2 050 installations aidées). Cette délibération a également prévu d'expérimenter la mise en œuvre d'un NRA-ZO¹ à Eyjeaux, qui permettra d'apporter l'ADSL à la quasi-totalité des habitants de la commune, avec un débit maximal de 2 Mbps. Pour boucler le financement de cette expérimentation, non prévue au contrat de délégation de service public, Dorsal versera à Axione une subvention de 45 K€ TTC (pour un coût total estimé à 80 K€) à laquelle s'ajoute une contribution annuelle de 3 K€ HT.

¹ Noeud de raccordement des abonnés en zone d'ombre. Il s'agit de mini-répartiteurs installés dans les zones à faible densité de population et éloignées des répartiteurs classiques.

Au delà même de l'épineux problème de couverture du territoire, se pose la question de l'adaptation du réseau à l'évolution des technologies et à la montée en puissance des débits. Il s'agit là d'un enjeu fondamental et d'un défi à relever afin qu'une offre de service compétitive et évolutive soit proposée de façon pérenne en Limousin.

En réponse, le délégataire de service public fait valoir que le réseau de fibre optique mis en place sur le Limousin permet de répondre à l'évolution des technologies et à la montée en puissance des débits. Il indique qu'il a, d'ores et déjà, effectué des changements sur ses cœurs de réseau pour les rendre plus fiables et performants et qu'il travaille actuellement avec des collectivités sur des projets de déploiement de FTTH (Fiber To The Home ou fibre optique jusqu'à l'abonné) dans certaines agglomérations. La chambre prend acte de cette réponse, mais rappelle, toutefois, que de nombreux abonnés, éloignés du réseau de fibre optique, sont encore dépendants de la technologie hertzienne.

6.2 - Le résultat dégagé par le délégataire

La comparaison entre le résultat dégagé par Axione Limousin au cours de la période 2005-2008 et le résultat prévisionnel du plan d'affaires figurant en annexe du contrat de délégation montre que le délégataire n'a pas atteint ses objectifs.

Résultat net

En K€	2005	2006	2007	2008
Résultat net prévisionnel	-2 812	- 3 038	- 806	667
Résultat net réalisé	- 507	-1 333	- 2 911	- 3 761

Source : DSP et rapports d'activité

Chiffre d'affaires

En K€	2005	2006	2007	2008
Chiffre d'affaires prévisionnel	142	4 066	8 066	10 229
Chiffre d'affaires réalisé	8	197	1 739	5 546

Source : DSP et rapports d'activité

Ce constat, qui ne porte que sur les quatre premiers exercices comptables, ne présage en rien des résultats futurs qui seront dégagés sur les 16 ans restant à courir.

A cet égard, Axione indique dans sa réponse que l'activité commerciale grand public a connu une évolution plus progressive que prévue, mais que, fin 2009, le retard est rattrapé (24 700 abonnés pour un objectif de 22 000). Toujours selon le délégataire, l'activité entreprise est en retrait par rapport au prévisionnel en raison d'une maturité technologique des entreprises du territoire plus tardive que prévue et d'un référencement Xdsl des opérateurs relativement lent à se mettre en place, le tout suivi par un effet crise économique. Toutefois, les perspectives sont bonnes à moyen et long terme, la délégation de service public ayant suscité l'intérêt d'investisseurs de premier plan (CDC depuis 2005 et FIDEPPP en 2009).

6.3 - Les plans quinquennaux

Le délégataire doit fournir, chaque année avant le 1^{er} septembre, un programme quinquennal de travaux complémentaires à réaliser pour les 5 années à venir.

Le premier programme présenté au syndicat mixte a été rejeté par le comité syndical le 30 novembre 2007, aux motifs que les propositions qu'il contenait intégraient des missions comprises dans l'exploitation courante de la délégation de service public et qu'il ne détaillait pas assez les cibles, actions et coûts mentionnés. Des éléments complémentaires ont été transmis par le délégataire pour la réunion du comité syndical du 21 décembre 2007, date à laquelle il a été décidé d'ajourner l'examen du programme afin de permettre son étude plus approfondie, en concertation avec les techniciens des collectivités membres de Dorsal. Ce n'est finalement que le 26 février 2008 qu'il a été procédé à la validation d'une nouvelle version du plan quinquennal. Dans les faits, le document approuvé n'est pas un véritable plan quinquennal puisqu'il ne traite que de l'année 2008 et se contente d'une proposition méthodologique pour 2009.

Le 10 avril 2009, le comité syndical a approuvé le second programme quinquennal de travaux complémentaires. Cette version, certes, plus étoffée que la précédente, demeure encore peu précise puisqu'elle se contente d'une description sommaire des travaux et des coûts prévus pour les années 2009 – 2014. Le plan ne permet pas, en l'état, d'établir un véritable suivi annuel, alors même que les budgets proposés sont reportables dans le temps (le budget prévisionnel 2009 intègre un reliquat de 6,9 K€ de l'année précédente). L'article 20.1.3 du contrat de délégation exige pourtant que le programme comprenne « *la description des travaux ainsi que leur coût détaillé* » et qu'il soit accompagné d'un plan renseigné du territoire du syndicat.

Il serait donc opportun que le syndicat mixte élabore une maquette de plan quinquennal, en collaboration avec Axione, afin de disposer d'un document prévisionnel véritablement opérationnel, assurant une présentation comparable permettant un suivi d'un exercice sur l'autre.

La chambre prend acte des engagements pris par le délégant et le délégataire quant à la mise en place de cette maquette et, le cas échéant, de procéder à la révision des dispositions prévues aux articles 20.1.3 et 21 du contrat de concession.

6.4- Les comptes rendus annuels

La présentation d'un rapport annuel d'activité dans le cadre d'une délégation de service public est une obligation mentionnée dans le code général des collectivités territoriales. Il doit être produit chaque année avant le 1^{er} juin afin que l'assemblée délibérante en prenne acte et les éléments d'information qu'il doit contenir sont précisés par l'article R.1411-7 de ce même code.

Le compte rendu annuel 2005, qui retraçait un bilan financier et technique sur 7 mois, ne comprenait pas l'ensemble des données prévues par la réglementation. Il a néanmoins reçu un avis favorable de la commission consultative des services publics et le comité syndical en a pris acte le 20 octobre 2006.

Le 21 septembre 2007, le compte rendu annuel 2006 a été jugé incomplet par la commission consultative des services publics, ce qui a conduit le comité syndical à demander au délégué de revoir le document. Le 31 octobre 2007, Axione Limousin a transmis un nouveau rapport, qui a, cette fois, reçu un avis favorable de ladite commission et les membres du comité syndical en ont pris acte le 30 novembre 2007.

Le comité syndical a pris acte du compte rendu annuel 2007 le 15 décembre 2008, après que le délégué ait, de nouveau, apporté un certain nombre de précisions. Ce document, qui répond davantage aux exigences réglementaires et contractuelles n'est toutefois pas exempt de critiques.

Ainsi, les frais de personnels qui apparaissent dans le compte de résultat (41,6 K€ de salaires et charges sociales en 2007, 148,3 K€ en 2006) ne sont pas explicités. Ce point est d'autant plus sensible qu'Axione Limousin n'emploie pas de salariés en propre, mais fonctionne par le biais de conventions de prêt de personnel, dont seul un modèle type a été transmis à Dorsal. De même, aucune précision n'est donnée quant à la prise en charge par Axione Limousin de la gestion administrative et financière assurée par sa maison mère Axione (50 K€ annuel), qualifiée dans le compte rendu annuel de contrat de service. Des discordances portant sur le résultat net, ainsi que sur les résultats financiers et exceptionnels, peuvent également être relevées entre certains éléments du compte de résultat et les données qui apparaissent dans un tableau intitulé « états de gestion et commentaires ».

Le compte rendu annuel 2008 a été présenté devant la commission consultative des services publics le 10 septembre 2009. Cette dernière a émis un avis favorable tout en formulant un certain nombre d'observations et le comité syndical en a pris acte le 1^{er} octobre 2009. Ce compte rendu s'avère plus complet que le précédent, notamment en ce qui concerne les indicateurs permettant de mesurer la qualité de service. En revanche, aucune précision supplémentaire n'est apportée sur les frais de personnel qui augmentent de 98 K€ ni sur les frais de gestion, qui passent de 50 K€ en 2007 à 197 K€ en 2008. Ces derniers, qui étaient facturés au forfait (50 K€) jusqu'en 2008, sont maintenant calculés, hors frais de commercialisation qui s'élèvent à 100 K€, selon un pourcentage du chiffre d'affaires (1,75 %, soit 97 K€). Cette approche, qui détermine une charge en fonction des recettes brutes totales, apparaît bien singulière. Il est à noter qu'une expertise financière des comptes 2008 a été commandée auprès de KPMG afin de sécuriser le travail de la commission consultative des services publics chargée d'analyser les comptes-rendus annuels.

La chambre prend acte de la volonté exprimée par le comité syndical, lors de la réunion du 15 décembre 2008, d'envisager un avenant au contrat afin de requalifier les obligations liées au compte rendu annuel, tant sur le fond que sur la forme. Il serait utile que cette initiative se concrétise le plus rapidement possible, dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur, en insistant sur la nécessaire permanence des méthodes comptables retenues pour l'élaboration de chacune des parties de ce document.

En réponse, le délégué prend note de ces observations et indique qu'une mise à jour du plan d'affaires est en cours, les premiers éléments ayant déjà été présentés à Dorsal. Il précise que le contrat de prestation de services passé avec la maison mère Axione a été communiqué au délégué et que ces prestations sont aujourd'hui rémunérées

en fonction du développement du chiffre d'affaires hors taxe avec un minimum de 50 K€ plafonné à 250 K€. Par ailleurs, il fait remarquer que les comptes-rendus annuels ont évolué de façon importante depuis 2005 et que les erreurs et inexactitudes relevées ne remettent pas en cause l'exactitude de ses comptes sociaux. Cette référence aux comptes sociaux du délégataire ne répond toutefois pas aux observations de la chambre qui portaient uniquement sur la qualité des comptes rendus au délégant.

7 - Marchés de prestation de service

Entre 2004 et 2008, Dorsal a fait appel à de nombreux prestataires extérieurs.

Le 23 décembre 2004, le comité syndical a adopté le règlement intérieur relatif à la passation des marchés publics de fournitures et services. Ce document, qui définit des seuils applicables aux marchés à procédure adaptée revêt toutefois un caractère peu contraignant en terme de publicité. Ainsi, en deçà du seuil de procédure formalisée prévu par le code des marchés publics (230 K€ ramenés à 210 K€ en 2006 puis 206 K€ en 2008), seule une information passée dans un journal d'annonces légales, par exemple dans la presse locale, est exigée.

Au cours de la période examinée, les contrats les plus importants ont été signés avec les cabinets T., V. consulting, F. et S..

7.1 – V. consulting

Le 21 décembre 2005, le président du syndicat mixte a été autorisé à lancer une consultation et à signer la convention correspondante pour une « *opération d'accompagnement du syndicat mixte* ». La délibération justifiait cette décision en expliquant qu'un déséquilibre certain se creusait entre le délégataire, qui s'était structuré, et le délégant, qui ne pouvait plus faire face à la charge de travail. Pour remédier à ces difficultés, il était proposé de faire appel à un prestataire pour une durée limitée, sa mission consistant à « *assister le directeur de Dorsal, organiser, coordonner et suivre les diverses actions entre les différents acteurs de la DSP* ». Son rôle était assimilé, toujours selon les termes de la délibération, à celui de directeur adjoint, pour une prestation d'une durée estimée de 50 jours, sur une période de 6 mois, découpée en 2 tranches : une tranche ferme de 25 jours sur 3 mois et une tranche conditionnelle de même durée. L'enveloppe prévue à cet effet était évaluée à 50 K€ TTC.

La publicité a été effectuée dans la presse locale (Le Populaire Haute-Vienne) et sur le site Internet de Dorsal. Seules deux candidatures ont été remises. Une convention de prestation de service a été conclue le 13 février 2006 avec le cabinet V., pour une durée de 3 mois, renouvelable une fois, et pour un montant total de 49,99 K€ (très proche de l'estimation initiale), divisée en deux tranches de 24,99 K€ chacune. Ce contrat est relativement succinct (2 pages), de même que l'objet de la mission, qui est ainsi décrit : « *La mission consiste à assister le Directeur de Dorsal pour organiser, coordonner, suivre l'ensemble des actions entre les différents acteurs du syndicat mixte. Le rôle du prestataire peut être assimilé à celui d'un Directeur Adjoint* ».

Par délibération du 20 octobre 2006, le comité syndical a accepté le principe d'une nouvelle mission d'accompagnement, d'une durée évaluée à 9 mois, pour une enveloppe prévisionnelle de 80 K€ TTC maximum. Comme précédemment, la publicité a

été effectuée uniquement auprès de la presse locale (Le Populaire Haute-Vienne) et sur le site Internet de Dorsal. Seul le cabinet V. a candidaté et une nouvelle convention a été signée avec ce dernier le 28 novembre 2006, pour 80 jours maximum de travail, répartis sur une période de 9 mois, au tarif journalier de 999,8 €TTC, soit au total un montant de 79,98 K€TTC.

Malgré les précisions apportées par la délibération du 20 octobre, qui évoquait un besoin d'assistance « *plus orientée vers une technicité pointue, demandant à la fois des compétences en matière de stratégie, de relationnel avec les élus et de gestion financière* », l'objet de la mission confiée à V. dans le nouveau contrat n'était pas plus détaillé que dans la précédente convention : « *Cette mission consiste à assister les agents de Dorsal pour organiser, coordonner et suivre l'ensemble des actions menées par le Syndicat Mixte selon un degré de technicité avancé pour un meilleur suivi du projet. Le rôle du prestataire peut-être assimilé à celui d'un Directeur technique* ». Par ailleurs, chez le prestataire, c'est le même intervenant qui fut chargé de mener à bien les deux missions.

Un premier avenant a été conclu le 26 juillet 2007 pour prolonger la prestation d'un mois jusqu'au 30 septembre 2007. Un second avenant a été signé le 28 septembre 2007 pour entériner une nouvelle prolongation jusqu'au 31 décembre 2007, moyennant une plus-value de 40 K€ maximum correspondant à 40 jours de travail supplémentaires. Le recours à cet avenant, qui renchérit le contrat initial de 50 %, est justifié par le report des travaux de premier établissement et par l'arrêt de travail du directeur.

Par délibération du 30 novembre 2007, le président du syndicat a été autorisé à lancer une consultation pour une nouvelle opération d'assistance technique. Une fois encore, la publicité a été effectuée par le biais d'une information parue dans la presse locale (Le Populaire Haute-Vienne) et sur le site Internet du syndicat. Comme précédemment, seul le cabinet V. Consulting a candidaté. La convention a été signée le 15 janvier 2008, pour une période d'un an, correspondant à une durée de 80 jours de travail maximum, au tarif journalier de 999,8 €TTC (prix identique au contrat précédent), soit, au total, 79,98 K€TTC. L'objet de la mission a été quelque peu modifié, dans la mesure où la phase des travaux de premier établissement était désormais terminée. Il s'agissait « *d'assister Dorsal pour organiser, suivre, contrôler et expertiser la bonne application du contrat de délégation de service public, le respect des engagements contractuels* ».

A l'expiration de cette convention, un quatrième contrat a été conclu le 16 janvier 2009, toujours avec V., après publication d'un avis d'appel public à concurrence diffusé auprès du Populaire Haute-Vienne et sur le site Internet de Dorsal. Cette convention, passée pour une durée d'un an avec un montant maximum de 80 K€TTC, avait pour objet « *d'assister Dorsal pour contrôler, sur un volet d'expertise technique, la bonne application du contrat de délégation de service public et le respect des engagements contractuels* ».

Cet enchaînement de contrats successifs pour des missions de même nature peut s'analyser comme la résultante d'une mauvaise définition des besoins initiaux. Cette pratique a également pour conséquence de contourner, volontairement ou non, les procédures formalisées du code des marchés publics. Ainsi, l'ensemble des prestations passées auprès de V. Consulting représentent, sur la période 2004-2009, un montant total de 329,96 K€TTC (275,88 K€HT), supérieur au seuil maximal de passation de marchés à procédure adaptée.

De plus, les supports de publicité choisis dans le cadre des appels à concurrence, bien que conformes au règlement interne que s'est fixé le syndicat, ont pour conséquence de limiter le nombre de candidatures potentielles.

En matière de procédure adaptée, aucun formalisme particulier n'est requis par le code des marchés publics et le syndicat reste libre de la rédaction des marchés. Cependant, la Chambre souligne que seules la consistance et la précision des documents contractuels permet à l'acheteur de sécuriser juridiquement l'exécution et le règlement des marchés.

Enfin, il est constaté que le montant maximum des marchés est systématiquement atteint lorsque les contrats prévoient une facturation selon un tarif journalier d'intervention. On peut donc s'interroger quant à l'intérêt pour le maître d'ouvrage de passer des marchés à bordereau de prix par rapport à des marchés à prix forfaitaire.

7.2 – Cabinets S. et F.

Le cahier des charges pour une assistance à maîtrise d'ouvrage technico-financière et juridique a été diffusé en janvier 2004 à trois cabinets.

Le syndicat mixte a conclu le 22 mars 2004 un contrat avec les sociétés S. (volet technique et financier) et F. (volet juridique) pour un montant total de 118,6 K€TTC (98 625 K€HT). La prestation réalisée par la société S. s'élevait à 82,1 K€TTC et celle remplie par le cabinet F. à 36,5 K€TTC.

Le 2 septembre 2004, les parties ont signé un avenant n°1 pour un montant de 49,6 K€ TTC (représentant 42 % du marché initial). Il prévoyait une assistance complémentaire sur les points suivants :

- préparation et assistance juridique dans la présentation du projet aux opérateurs ;
- préparation et assistance juridique dans la présentation du projet devant les représentants de la commission européenne à Bruxelles ;
- préparation et assistance technico-financière et juridique à la procédure de pré-notification et de notification du projet ;
- assistance juridique supplémentaire à la négociation du contrat en raison du nombre important de candidats ;
- assistance technico financière au montage du dossier FEDER ;
- suivi et assistance globale.

Lors de l'élaboration du cahier des charges de la consultation, Dorsal pensait passer outre la procédure spécifique « Grand Projet » de l'Union Européenne, ce qui, à l'évidence, eu égard au montant du projet, ne pouvait être le cas. De ce fait, le syndicat mixte a dû répondre à une série d'interrogations de la part de la Commission et aller défendre son dossier à Bruxelles. Des prestations supplémentaires ont donc été commandées auprès des assistants à maîtrise d'ouvrage. Toutefois, elles s'avèrent assez éloignées de celles énumérées dans le marché conclu le 22 mars 2004, qui avait pour objet « *d'assister le syndicat mixte dans les différentes phases d'élaboration et de négociation conduisant au choix d'un concessionnaire pour une délégation de service public* ». Cette commande aurait donc pu faire l'objet d'une nouvelle consultation, entraînant une mise en

concurrence. En effet, selon une jurisprudence établie, l'avenant doit avoir le même objet que le marché et ne tendre qu'à la poursuite de l'exécution des prestations initiales. Par ailleurs, il est surprenant de justifier une assistance juridique supplémentaire en raison d'un nombre important de candidatures dans la mesure où le contrat initial ne stipulait aucune limite concernant le nombre de dossiers à analyser. De plus, à la date de signature de l'avenant (le 2 septembre 2004), seuls 3 candidats avaient fait une offre.

Un second avenant a été signé par l'ordonnateur le 11 janvier 2005 pour un montant de 16,7 K€TTC justifié par les éléments suivants :

- préparation et assistance supplémentaire dans la phase de négociation ;
- établissement de rapports de synthèse non prévus initialement, destinés au comité syndical, en tant qu'outils d'aide à la décision ;
- rédaction de deux projets de contrat afin d'aider le Président, après avis du comité syndical, dans le choix du candidat pressenti ;
- participation à des réunions complémentaires pour permettre l'établissement du contrat définitif.

Un troisième avenant, conclu le 7 janvier 2005 a prolongé la mission de S. jusqu'à mi-avril 2005, sans entraîner de surcoût.

Enfin, un quatrième avenant, signé le 1^{er} avril 2005, a octroyé 6 journées de travail supplémentaires pour la préparation du dossier FEDER « Grand Projet » pour un coût de 8,4 K€TTC. Cette prestation, qui avait été prévue dans le cadre de l'avenant n°1, avait alors été estimée à seulement 4 jours de travail.

Au total, en tenant compte de l'ensemble des avenants passés, le marché conclu avec les sociétés S. et F. a atteint 193,3 K€TTC, représentant un surcoût de 62,9 % par rapport marché initial (118,6 K€). Compte tenu de son ampleur et des remarques développées ci-dessus, ce dépassement pourrait être analysé comme un bouleversement de l'économie du marché.

Par ailleurs, ce marché d'assistance technico-financière et juridique à maîtrise d'ouvrage a fait l'objet de demandes de subventions auprès de différents bailleurs sur la base du coût initial de 118,6 K€TTC. Il a bénéficié d'un taux de subvention de 80 %, soit 94,8 K€ (29 % de la part de l'Union Européenne, 25,5 % de la part de l'Etat et 25,5 % de la part de la Région Limousin). Mais au final, compte tenu d'une appréciation peu précise du besoin initial ayant entraîné la passation de plusieurs avenants, le taux de subvention réel de cette opération est retombé à 49 % de son coût final.

7.3 – Cabinet F.

Par délibération du 23 décembre 2004, le président de Dorsal a été autorisé à lancer une consultation pour une opération de suivi du contrat de concession sur un plan juridique. L'avis d'appel d'offres a été diffusé auprès de la presse locale (Le Populaire Haute-Vienne) et sur le site Internet du syndicat. Deux sociétés ont transmis leurs offres et le choix du comité syndical s'est porté, le 17 mars 2005, sur le cabinet F. (le moins disant avec qui le syndicat mixte avait déjà travaillé dans le cadre de la convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage signée le 22 mars 2004).

La convention d'assistance juridique (hors contentieux) a été signée le 1^{er} avril 2005 pour une durée d'un an. Elle comportait 2 volets. Le premier avait pour objet d'assurer le suivi du contrat de délégation et de ses avenants éventuels et le second d'apporter une assistance sur tous les sujets ayant rapport avec les missions de Dorsal (documents contractuels, questions statutaires etc.). Comme c'est couramment le cas en matière de conseil, il s'agissait d'un marché calculé sur la base de taux de vacation de 210 € HT l'heure et 1 680 € HT la journée, dans la limite d'un montant maximum de 18,5 K€ TTC pour le volet n°1 et de 11,5 K€ TTC pour le volet n°2, soit un total de 30 K€ TTC.

Le 20 avril 2006, une consultation a été lancée (Le Populaire Haute-Vienne et site Internet Dorsal) pour renouveler la précédente convention d'assistance juridique arrivée à échéance le 1^{er} avril 2006. Deux offres ont été reçues et le cabinet F. a été reconduit, malgré des tarifs plus élevés (+ 25 % pour le prix horaire, + 40 % pour la journée de travail hors frais de déplacement et + 52 % la journée de travail avec frais de déplacement). Les deux principaux points forts évoqués pour justifier ce choix étaient « *la très bonne appréhension de la problématique Dorsal* » et « *plusieurs expériences du secteur des télécommunications* » (contre une seule référence chez le concurrent). Le contrat a été signé le 20 juin 2006 pour une durée de 3 ans et une enveloppe maximale de 60 K€ TTC, sur la base d'un taux horaire de 175 € HT et journalier de 1 400 € HT.

Un an avant l'échéance prévue, le montant maximum des paiements était atteint. Le syndicat a donc dû lancer une nouvelle consultation dès la fin du mois de mars 2008 dans le but de renouveler la convention signée en juin 2006. Une fois encore, la publicité a été faite dans Le Populaire (Haute-Vienne) et sur le site Internet de Dorsal. 2 candidats ont remis des offres et F., cette fois le moins disant, a été retenu. Le contrat a de nouveau été conclu pour un montant maximum de 60 K€ (tarif horaire de 156,25 € HT et journalier de 1 250 € HT), mais pour une durée de 2 ans et non 3 ans comme précédemment. Toutefois, dès le 3 juillet 2007, il a été signé un avenant de 20 K€ renchérissant de 33,3 % le montant du marché. Le recours à cet avenant, qui a reçu un avis favorable de la commission d'appel d'offres, a été décidé par le comité syndical le 22 juin 2009 au motif que le cabinet juridique avait été sollicité sur divers nouveaux dossiers non prévus initialement : étude d'une demande de mise en place d'une NRA ZO, étude du montage juridique des extensions de réseaux et suivi de la prolongation de la garantie à première demande. Cette justification a été présentée comme une sujétion technique imprévue, en référence à l'article 20 du code des marchés publics. L'objet de la mission, tel qu'il figurait à l'article 1 de la convention de prestation service, était pourtant des plus vastes : « *suivi du contrat de délégation de service public et de l'ensemble des actes s'y rapportant, contrats et conventions passés entre le syndicat mixte et toute personnes morale publique ou privée et tous sujets ayant un rapport avec les missions de Dorsal* ».

Sur la période 2004-2009, le montant des prestations d'assistance juridique hors contentieux commandées au cabinet F. s'élève à 252,79 K€ TTC. Si l'on ajoute les frais des missions liées au traitement des contentieux, la somme atteint 324,17 K€ TTC.

La Chambre observe que ces marchés de prestations de services ont, en général, été conclus sur la base d'une insuffisante définition des besoins du Syndicat, comme en témoignent les avenants ou, pour F., le renouvellement successif des contrats. Dans les faits, il s'agit presque d'une externalisation de la fonction de gestion administrative -ou du moins de l'essentiel de ses composantes : il en résulte un risque de fragilisation de la mémoire administrative de DORSAL et, probablement, une dépendance vis-à-vis de ses prestataires pour assurer la continuité du fonctionnement. Le comité syndical serait fondé à en faire une projection du bilan coûts-avantages, au moment où le fonctionnement de la structure trouve un certain rythme de croisière.

Le syndicat indique en réponse prendre acte des observations et s'engage à procéder différemment à l'avenir, à savoir, mieux mesurer ses besoins lors du recrutement d'un nouveau prestataire. Il précise, cependant, que cet exercice est désormais plus facile, car précédemment, compte tenu de l'activité innovante de Dorsal, sans référence ni modèle existant, et de la survenance de certains événements imprévus (maladie du directeur, report du calendrier de réalisation des investissements), il était difficile de se projeter dans l'avenir avec une totale maîtrise des besoins.

Pour le syndicat mixte la mémoire administrative est assurée par la présence d'un agent en poste depuis sa création et aucune dépendance n'existe vis-à-vis des prestataires, dont les compétences ont permis d'assurer un suivi de qualité des travaux de premier établissement. Dorsal se dit conscient du coût important qu'a représenté cette expertise externe, mais estime que le recours à du personnel qualifié aurait constitué une charge non négligeable, une fois la phase d'investissement initiale achevée.

Enfin, le président du syndicat mixte informe la chambre que le budget primitif 2010 a été élaboré en tenant compte des observations émises.

Délibéré par la chambre le 2 mars 2010.

Le Président

Christophe ROSENAU