



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## Société publique locale **TECELYS** (département de Vaucluse)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 3 juillet 2018.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
<b>1 LE PROJET DE TRAMWAY .....</b>	<b>8</b>
1.1 La communauté d'agglomération du grand Avignon, autorité organisatrice des transports urbains .....	8
1.2 La volonté de la COGA de doter l'agglomération d'un transport collectif en site propre (TCSP).....	8
<b>2 LES STATUTS ET LA GOUVERNANCE DE LA SPL .....</b>	<b>10</b>
2.1 Le changement de l'objet et de la dénomination de la société .....	11
2.1.1 De l'activité de transport à celle de développement urbain et de pépinière d'entreprise .....	11
2.1.2 L'exploitation de la pépinière d'entreprise.....	12
2.2 L'augmentation du capital de la société.....	14
2.3 L'administration de la société.....	14
2.3.1 Le président-directeur général .....	14
2.3.2 Le conseil d'administration .....	15
2.3.3 Le comité de contrôle .....	15
2.3.4 Le commissaire aux comptes.....	17
<b>3 LA REMISE EN CAUSE DU PROJET DE TRAMWAY.....</b>	<b>17</b>
3.1 Le projet initial retenu en avril 2011 par la COGA .....	18
3.1.1 Le dossier d'appel à projet pour le Grenelle II .....	18
3.1.2 La convention de mandat collectif conclue le 12 mars 2012.....	20
3.2 La remise en cause du projet de tramway par le maître d'ouvrage .....	21
3.2.1 Une insuffisance de financement du projet de tramway et le choix de rénover l'opéra.....	22
3.2.2 La révision du projet en 2015 .....	25
<b>4 LA CONDUITE PAR LA SPL DU PROJET DE TRAMWAY .....</b>	<b>30</b>
4.1 La comptabilité des activités confiées à la SPL et le <i>reporting</i> financier.....	30
4.1.1 Le contrôle financier et comptable réalisé dans le cadre de la convention de mandat de 2012 .....	31
4.1.2 Le bilan de l'exécution de la convention de mandat de 2012.....	33
4.1.3 Le contrôle financier et comptable annuel réalisé dans le cadre de la convention de 2015 .....	34
4.2 Le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage déléguée .....	36
4.2.1 L'assistance à la négociation pour l'achat du matériel roulant.....	37
4.2.2 L'assistance à l'étude pour la création de « lignes de bus à haute fréquence » .....	38

<b>5</b>	<b>LA SITUATION FINANCIERE DE LA SPL .....</b>	<b>39</b>
5.1	Le chiffre d'affaires .....	40
5.2	Les charges d'exploitation .....	41
5.2.1	Les charges externes .....	42
5.2.2	Les effectifs de la SPL .....	44
5.2.3	La politique salariale.....	44
5.3	La formation de l'autofinancement.....	47
5.4	Le bilan .....	48
5.5	La trésorerie .....	48
<b>6</b>	<b>LA COMMANDE PUBLIQUE.....</b>	<b>50</b>
6.1	L'environnement de la commande publique.....	50
6.2	Cartographie des marchés passés par la SPL.....	51
6.3	Les marchés examinés .....	52
6.3.1	Le marché de réalisation du parc relais de l'île Piot et de sa voie d'accès entre les ponts Daladier et Europe .....	52
6.3.2	Le marché d'assistance en matière d'opérations foncières.....	55
6.3.3	Le marché de maîtrise d'œuvre de la conception et de la réalisation du centre d'exploitation et de maintenance (CDEM) du tramway .....	57

## SYNTHÈSE

En projet depuis 2003, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération du Grand Avignon (COGA) a décidé, en 2010, d'installer sur une partie de son territoire, un tramway. La réalisation de ce projet a été confiée à une société publique locale (SPL), dénommée Técelys, créée à cet effet et détenue à 50 % par la COGA, et pour le solde entre les communes d'Avignon, Le Pontet, Villeneuve-lez-Avignon et les Angles. Depuis sa création, elle est traditionnellement dirigée par le président de la COGA. Ce type de société présente la caractéristique de ne pouvoir intervenir que pour ses actionnaires publics et sur leurs seuls territoires. Les collectivités territoriales actionnaires peuvent y recourir sans publicité ni mise en concurrence préalables, ce qui explique qu'elles exercent sur elle un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services. A cet égard, la chambre a pu noter que le conseil d'administration ou les différents comités mis en place au sein de la société ne se sont pas souvent réunis, voire pas du tout pour certains, rendant peu opérant le contrôle que les actionnaires doivent avoir sur elle, même si les responsables financiers et opérationnels sont régulièrement tenus informés de l'avancée du projet de tramway.

Le choix de confier la réalisation du projet à une société publique locale répond à la volonté de la COGA de disposer d'une équipe ramassée d'une vingtaine de personnes, disposant d'un haut niveau d'expertise dans le domaine des transports, ce qui justifie, selon elle, le niveau de rémunération et d'avantages attribués aux cadres dirigeants, bien supérieurs, voire dérogoires à la convention collective de référence, ce que la chambre conteste dans la mesure où la SPL Técelys est une entreprise financée sur fonds publics.

Originellement dédiée à la construction et à l'exploitation de la réalisation du tramway, la société s'est vue adjoindre, en 2016, l'activité de la pépinière d'entreprise Créativa, sur laquelle la SPL exerce un contrôle très limité, nécessitant une remise à plat de son positionnement institutionnel.

Le projet initial de tramway en site propre devait desservir les communes d'Avignon et du Pontet et comporter deux lignes d'une longueur totale de 14,45 kms, dotées de 25 stations, quatre parcs relais et 24 rames de tramway court pour un coût total de 250 M€ HT.

A la suite des élections municipales de mars 2014 et du changement de la composition du conseil communautaire, le projet a été revu à la baisse, en raison d'une insuffisance de financement : l'exécutif précédent ayant, en effet, consacré la partie du produit du versement transport payée par les entreprises privées, dont le taux avait été porté à son maximum, destiné initialement au financement du projet de tramway, à renforcer son épargne brute, à se désendetter et à rénover le parc de bus. L'exécutif suivant, désireux de contenir l'endettement de la COGA et de continuer à utiliser le levier de la majoration du versement transport pour financer le tramway, a, pour sa part, décidé, en 2015, de mener de front la rénovation de l'opéra et du site de Courtine, pour un montant de 20 M€ HT et d'étaler dans le temps le projet de tramway associé à la mise en service de deux lignes de bus à haut niveau de service.

Le projet reconfiguré, dont le coût a été divisé par deux, passant de 250 M€ HT à 117 M€ HT, ne prévoit plus la création que d'une seule ligne d'une longueur de 5,2 kms et ne dessert plus la commune du Pontet, ni le pourtour du centre-ville d'Avignon.

Le nouveau projet comprenait aussi, pour un budget de 18 M€ HT, la mise en service de deux lignes de bus à haut niveau de service entre Avignon Nord-Hôpital et Agroparc-Saint Lazare. Cette première phase devait être réalisée en 2019.

Deux autres phases étaient prévues, avec pour 2020, le prolongement du tramway vers l'îlot piot et Saint Lazare et la création d'axes de bus à haute fréquence pour un coût estimé à 85 M€ HT et en dernier lieu, la finalisation, à une échéance non fixée, du projet initial de tramway pour un coût prévisionnel non déterminé.

La modification du tracé du tramway a pour conséquence que le parking relais de l'île Piot, d'une capacité de 900 places, réalisé pour un coût d'un peu plus de 4 M€, mis en service en 2014, n'est plus d'aucune utilité pour le tramway, ni pour les lignes de bus à haut niveau de service qui doivent être mises en place dans le cadre de la première phase du projet reconfiguré. Le parking-relais est actuellement utilisé gratuitement par les usagers de la navette, elle aussi gratuite, qui rejoint le centre-ville d'Avignon. Cet équipement ne procure donc actuellement aucune recette à la COGA.

L'abandon de la desserte de la commune du Pontet a entraîné celui de la construction du centre d'exploitation et de maintenance des rames, qui, initialement, devait être implanté dans le quartier de Réal panier sur le territoire de la commune du Pontet, en bout de ligne du tramway.

A la suite de divergences politiques entre l'exécutif de la commune d'Avignon et celui de la COGA, le choix s'est porté, en 2015, sur le site des maraîchers appartenant à la commune d'Avignon. D'une surface bien inférieure à celui prévu, 2,5 hectares au lieu de 4,5, il permettra l'accueil des rames de tramway en phase 1 mais sera insuffisant pour accueillir des rames supplémentaires de tramway lorsque la phase 2 du projet aura été réalisée.

Cette solution est également plus onéreuse puisqu'elle nécessite la construction d'un parking relais surélevé pour un montant de 3 à 3,5 M€ HT alors qu'un parking en surface était suffisant et d'un coût moindre (0,5 et 0,6 M€ HT) dans le premier projet.

Au total, à la suite de la révision du projet, indépendante de la volonté de la SPL Tecelys, le coût d'investissement est désormais proche de 29,7 M€ HT par kilomètre de tramway. Il se situe donc très au-delà de la prévision de 17,3 M€ HT le kilomètre qui figurait dans le premier projet. Ce coût tient compte des études préliminaires, avant-projet et projet pour une ligne de 14,5 km, des indemnités et débits à verser aux entreprises titulaires des premiers marchés (notamment ALSTOM), les frais d'études et le décalage d'une année pour arrêter un nouveau projet et l'accroissement du poids relatif des charges fixes pour un projet limité à 5,2 km.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Clarifier le positionnement institutionnel de la pépinière d'entreprises.

**Recommandation n° 2 :** Mettre en place un dispositif de contrôle analogue.

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 12 janvier 2017, le président de la chambre a informé M. Jean-Marc Roubaud, président-directeur général en fonctions, ainsi que Mme Marie-Josée Roig, ancien président-directeur général, de l'ouverture du contrôle et de l'examen de la gestion de la société publique locale (SPL) TECELYS.

Un entretien de fin de contrôle a eu lieu le 24 mai 2017 avec le dirigeant en fonctions, Monsieur Roubaud et le 29 mai 2017 avec son prédécesseur, Mme Marie-Josée Roig.

Les observations provisoires arrêtées par la chambre, dans sa séance du 13 juin 2017, ont été transmises dans leur intégralité, à Monsieur Roubaud, dirigeant en fonctions, et à Mme Marie-Josée Roig, ancienne dirigeante. Des extraits ont également été adressés à des personnes explicitement mises en cause.

Après avoir entendu, à sa demande, en audition, le président-directeur général en fonctions, assisté du directeur de la SPL et du directeur de projet, et examiné les réponses écrites qui lui sont parvenues, la chambre a, dans sa séance du 3 juillet 2018, arrêté ses observations et recommandations reproduites ci-après.

## 1 LE PROJET DE TRAMWAY

### 1.1 La communauté d'agglomération du grand Avignon, autorité organisatrice des transports urbains

L'extension du périmètre de la communauté d'agglomération du Grand Avignon (COGA) aux communes des Angles, de Rochefort du Gard et de Velleron, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, a entraîné la dissolution du Syndicat Intercommunautaire des Transports Urbains de la Région d'Avignon (SITURA) et le transfert à la COGA (alors composée de 11 communes) de la compétence relative à l'organisation des transports urbains qui lui était jusque-là dévolue. Cette compétence nouvelle a alors été inscrite dans les statuts de la communauté d'agglomération.

Aux termes de l'article 27 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite « loi LOTI »), « *le périmètre des transports urbains comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu la mission d'organiser les transports publics de personnes* ».

Compte tenu des extensions successives de la COGA, le périmètre d'intervention des transports urbains (PTU) est passé de 13 communes en 2010 à 17 au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nb communes	13	13	13	13	15	15	15
population	181 056	179 854	179 424	179 949	186 708	186 656	188 040
superficie (km <sup>2</sup> )	239,8	239,8	239,8	239,8	276,75	276,75	276,5
densité population (h/km <sup>2</sup> )	755,03	750,02	748,22	750,41	674,64	674,46	680,07

Source : SIG communauté d'agglomération du Grand Avignon.

### 1.2 La volonté de la COGA de doter l'agglomération d'un transport collectif en site propre (TCSP)

Un transport collectif en site propre (TCSP) se distingue des autres modes de transport en commun par le fait qu'il emprunte une voie ou un espace qui lui est exclusivement réservé. Il peut s'agir d'un tramway ou d'un bus à haut niveau de service (BHNS), système de transport sur route offrant un haut niveau de prestation en termes de fréquence, de régularité et de vitesse commerciale, grâce à des emprises réservées et par un système d'exploitation spécifique.

Dès 2003, la COGA s'était fixée comme objectif majeur de son futur plan de déplacements urbains « *le développement et l'amélioration de la vitesse commerciale des transports en commun et l'optimisation de la couverture du réseau, pour une augmentation de sa fréquentation* ».

<sup>1</sup> Conformément au dernier schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), deux communes gardoises, Montfaucon et Roquemaure, ont rejoint le Grand Avignon le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Un directeur de projet « transport collectif en site propre » (TCSP) a été chargé de poursuivre les études, notamment sur l'opportunité de retenir un tramway (sur rail) ou un bus à haut niveau de service (BHNS) sur route.

Dans ce cadre, une étude pré opérationnelle de faisabilité technique et financière du projet de TCSP de la COGA a été réalisée en 2009 et 2010 par un prestataire externe. Cette étude a été restituée dans trois volumes :

- Le premier, intitulé « contexte, armature du réseau de transport collectif », livré en janvier 2010, posait les enjeux et les besoins d'un TCSP pour le territoire avignonnais ;
- Le deuxième, intitulé « définition et évaluation de scénarios de réseaux de TCSP », produit en mai 2010, esquissait un projet de TCSP comportant deux lignes sur une distance totale de 14,4 kilomètres :
- La ligne A, reliant la commune de Villeneuve-Lès-Avignon à celle du Pontet en longeant le centre d'Avignon via les boulevards ;
- La ligne B, reliant le centre historique d'Avignon au quartier Saint-Chamand via la rocade Sud.

Ligne de TCSP	Longueur	Nombre de stations
A : Villeneuve – Le Pontet	9 600 m	12
B : Horloge – St Chamand	5 100 m	10
Total (hors doubles comptes)	14 400 m	21

Ce deuxième volume comportait une comparaison (avantages et coûts) entre les deux différents types de TCSP envisageables.

	BHNS 18-24m	TRAMWAY 15-24m		BHNS électrique 18-24 mètres	Tramway 18-24 mètres	Ecart
Capacité	100 à 150 places					
Vitesse	Identique si insertion équivalente.					
Confort	Moyen	Important				
Attractivité, image	Moyen	Important				
Impact sur l'environnement	Pas de pollution de l'air pour le trolleybus	Pas de pollution de l'air				
Traitement de la plateforme	Limité	Nombreuses possibilités				
Intermodalité	Echanges bus – tramway mieux acceptés					
Coût et durée de vie	12 M€ par kilomètre pour le trolleybus pour une durée de vie de 15 à 20 ans	17 M€ par kilomètre pour une durée de vie de 30 à 40 ans	Investissement initial (14.4 km et 21 stations)	175 M€	250 M€	43%
			Durée de vie	15 à 20 ans	30 à 40 ans	
			Réinvestissement nécessaire (matériel roulant et plateforme)	40 M€ au bout de 15 ans		
			Subventions envisageables (Etat / CG / Région)	30 M€	50 M€	
			Coût de revient pour le Grand Avignon sur 30 ans	185 M€	200 M€	8%

Source : volume 2 étude pré opérationnelle de faisabilité technique et financière.

La différence de coûts entre un BHNS (175 M€ HT) et un tramway (250 M€ HT) semblait de prime abord significative. Cependant, l'étude proposait également une analyse en coût de revient final, prenant en compte les subventions potentielles plus importantes pour un tramway (50 M€) que pour un BHNS (30 M€) et les réinvestissements nécessaires après 15 ans pour le BHNS (40 M€). Il en résultait que les coûts des deux projets étaient en réalité relativement proches (185 M€ pour le BHNS, 200 M€ pour le tramway).

Si le réinvestissement nécessaire pour un BHNS était bien justifié par l'étude<sup>2</sup>, qui précisait que « *la durée de vie du tramway est deux fois plus importante que celle d'une ligne de bus en site propre de qualité, bien que les surcoûts d'investissement soient de l'ordre de 50 %* », en revanche les différences concernant les montants de subventions envisageables n'étaient pas documentées.

Le troisième volume, concernant « *l'évaluation économique et financière du projet de TCSP* », produit en juillet 2010, détaillait notamment les coûts de réalisation d'un tramway et d'un BHNS. Cette étude financière comprenait une estimation du coût de réalisation du programme de TCSP (aussi bien sous la forme d'un tramway que sous celle d'un BHNS), ainsi qu'un bilan d'exploitation prévisionnel du TCSP et une analyse de son impact à terme sur le budget des transports publics de la COGA. Cependant elle était sommaire pour ce qui concerne la capacité financière de la communauté d'agglomération à porter un tel projet.

Ainsi, ne rapprochait-elle pas le montant des emprunts à souscrire (90 M€ dans l'hypothèse de la réalisation d'un BHNS, 130 M€ en cas de construction d'un tramway) de l'encours des dettes et de la capacité de désendettement de la COGA.

Sur la base de ces éléments, notamment d'un plan de financement prévisionnel incluant 20 % de subventions, le conseil communautaire a, par délibération du 27 septembre 2010, opté pour un tramway. Ce choix a été fondé notamment sur le constat de la relative faiblesse de l'écart entre le coût de revient du tramway, estimé à 200 M€ HT, et celui du BHNS, estimé à 185 M€ HT, et des atouts supplémentaires du tramway en termes de confort, d'image et d'intermodalité selon l'étude.

## **2 LES STATUTS ET LA GOUVERNANCE DE LA SPL**

Par délibération n° 47 du 9 juin 2011, la COGA a décidé de créer une société publique locale (SPL) pour, d'une part, exercer pour le compte de ses actionnaires leurs compétences en matière de transport, voirie et aménagement de l'espace public et, d'autre part, exploiter le service des transports publics.

La COGA a choisi un nouveau mode d'intervention mis à la disposition des collectivités locales par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, codifié à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>2</sup> Cf. volume 3, page 28.

A l'instar des sociétés d'économie mixte (SEM), les SPL sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement et de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toutes autres activités d'intérêt général. Elles ne peuvent intervenir que pour leurs actionnaires publics et sur leurs seuls territoires.

Les collectivités territoriales actionnaires de la SPL peuvent recourir à ses services sans publicité ni mise en concurrence préalables. En effet, dans la mesure où ces collectivités exercent sur la société un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, la SPL a vocation à intervenir pour leur compte dans le cadre de prestations intégrées (quasi-régie ou « in house »).

En réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG de la SPL qui est également le président de l'agglomération du Grand Avignon, justifie le choix de la COGA de mandater le pilotage du projet de tramway à une SPL compte tenu de la complexité de l'opération, du manque de moyens nécessaires et de compétences techniques pour conduire ce type de projet au sein de l'agglomération et de la volonté du Grand Avignon de ne pas voir ses effectifs croître à court terme.

Les statuts initiaux de la SPL des « *transports publics urbains du Grand Avignon* » ont été signés le 15 septembre 2011, entre la COGA et les communes d'Avignon, Le Pontet, Les Angles et Villeneuve-Lès-Avignon. Depuis 2011, la SPL a fait l'objet de deux modifications concernant son objet et sa dénomination d'une part, son capital d'autre part.

## **2.1 Le changement de l'objet et de la dénomination de la société**

### **2.1.1 De l'activité de transport à celle de développement urbain et de pépinière d'entreprise**

L'article 2 des statuts du 15 septembre 2011 définissait l'objet de la SPL de manière assez large tout en insistant sur le domaine des transports :

« *La société a pour objet :*

- La représentation de ses actionnaires dans le cadre de l'exercice de leurs compétences en transport, voirie, et aménagement de l'espace public ;
- L'exploitation du service public de transports ».

La dénomination de la SPL faisait clairement apparaître la mission qui lui était prioritairement dévolue : « *Transports publics urbains du Grand Avignon* » (article 3 des statuts).

L'assemblée générale extraordinaire du 28 juin 2016 a décidé de modifier l'article 2 des statuts de la société qui a désormais pour objet : « *la conduite et le développement d'actions et d'opérations d'aménagement et de construction qui concourent à l'exercice des compétences de ses actionnaires en matière de transports urbains, de développement urbain et de développement économique* ». Il précise que « *dans le prolongement de ces missions, la société pourra se voir confier la gestion et l'exploitation des services publics, notamment de transports urbains et de pépinière d'entreprises* ».

Corrélativement, la modification de l'objet de la SPL s'est accompagnée d'une modification de sa dénomination (article 3), qui ne fait plus expressément référence au transport. La SPL est en effet désormais dénommée « *SPL TECELYS* » et non plus « *Transports publics urbains du Grand Avignon* ».

### 2.1.2 L'exploitation de la pépinière d'entreprise

Compte tenu du caractère récent de l'attribution à la SPL de cette nouvelle compétence, la chambre n'a pas examiné les conditions dans lesquelles la société assure la gestion de la pépinière d'entreprises. Le cadre dans lequel elle lui a été confiée appelle en revanche de sa part les observations suivantes.

A l'origine, la pépinière en question, dénommée CREATIVA, offrait aux créateurs d'entreprises, porteurs de projets et jeunes entreprises, des formules d'hébergement et différentes prestations de services<sup>3</sup>. Subventionnée par la COGA (à hauteur de 5 000 € en 2015, la pépinière dépendait d'une association (AGROPARC), qui bénéficiait également d'une subvention annuelle de la communauté d'agglomération (d'un montant de 131 000 € en 2015).

Sans attendre l'accord de l'assemblée générale extraordinaire (28 juin 2016), la reprise par la SPL, de la gestion de la pépinière jusqu'alors confiée à l'association AGROPARC, a été approuvée par décision du bureau de la COGA du 15 juin 2016. La décision ne précise pas les raisons de cette reprise.

Même si le bureau, qui bénéficiait d'une délégation très large, était juridiquement compétent, une décision aussi spécifique et importante aurait justifié une délibération du conseil communautaire.

Le PDG de la SPL précise dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que le bureau du Grand Avignon a approuvé par une délibération du 15 juin 2016 l'attribution de la gestion de la pépinière CREATIVA à la SPL TECELYS en s'appuyant sur les décisions du conseil d'administration du 13 avril 2016. Le PDG de la SPL ne conteste pas l'observation de la chambre sur le fait que la SPL a repris la gestion de la pépinière sans attendre l'accord de l'assemblée générale extraordinaire mais elle considère que cette dernière était une simple formalité compte tenu de l'approbation à l'unanimité des délibérations du conseil d'administration du 13 avril 2016 par les actionnaires qui constituent l'Assemblée Générale ordinaire et extraordinaire.

La chambre souligne également le manque de cohérence du choix fait par la communauté d'agglomération du Grand Avignon de confier à une SPL créée pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'un projet de TCSP une activité relevant de la compétence de développement économique de l'agglomération, que la COGA pouvait assurer en régie.

Cette nouvelle activité s'inscrit dans le cadre d'un marché, conclu sans mise en concurrence préalable, par lequel la communauté d'agglomération a confié à la SPL TECELYS, pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016, le paiement des dépenses et l'encaissement des recettes de la pépinière d'entreprises, moyennant une commission de 2,5 % sur les dépenses.

<sup>3</sup> Elle assure un appui et un accompagnement et contribue à l'incubation d'entreprises. A la date du 1<sup>er</sup> avril 2016, la pépinière comptait 130 entreprises intervenant dans des domaines très diversifiés.

Contrairement à ce qui est indiqué dans la délibération du bureau de la COGA du 15 juin 2016, le montant du marché n'a pas été défini. La délibération évoque un montant annuel de 707 500 €, qui ne concerne que les dépenses, celui des recettes ne pouvant être défini par avance. De surcroît, les dépenses ne semblent pas limitées au budget prévisionnel détaillé en annexe 7 du marché. Elles sont par essence variables, la COGA s'engageant à rembourser à TECELYS, sans limite, l'ensemble des dépenses réalisées au titre de la gestion de la pépinière d'entreprises.

Par ailleurs, la convention de mandat que la COGA et la SPL ont conclue afin que la seconde soit habilitée à percevoir les recettes de la pépinière d'entreprises en lieu et place de la première, ne semble pas prévoir les mesures de contrôle pourtant exigées en la matière par l'article D. 1611-32-3 du CGCT. L'instruction a montré qu'au surplus, contrairement à ce qui est indiqué dans le préambule de la convention, l'avis conforme du comptable, dont l'article L. 1611-7-1 du même code impose la production préalablement à sa conclusion, n'a été formulé qu'oralement.

Enfin, la direction de la SPL ne semble avoir que peu de contrôle sur cette nouvelle activité. L'examen de l'organigramme de CREATIVA, figurant dans le livret d'accueil remis aux entreprises durant le premier semestre 2017, montre que, bien qu'elle soit considérée comme un « *établissement secondaire* » de la SPL, cette structure est dirigée par une collaboratrice de cabinet de la COGA. L'intéressée a été recrutée sur le fondement d'un contrat de travail à mi-temps comme « *directrice immobilier d'entreprise* » par la SPL à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016. Elle a également été recrutée à mi-temps, à compter de la même date, en qualité de collaboratrice de cabinet du président de la COGA.

Depuis le 15 novembre 2016, cette personne travaille à temps plein au cabinet du président de la COGA, en tant que « *chefe de cabinet en charge du marketing territorial et de l'immobilier d'entreprises* », et n'a plus de relation contractuelle avec la SPL.

Cette situation ambiguë pose un problème juridique, dès lors que la pépinière d'entreprises est placée sous l'autorité directe d'une personne qui n'a aucun lien juridique avec la SPL, et soulève un risque de conflit d'intérêts en raison du rattachement exclusif de l'intéressée à la COGA. Le cadre retenu pour la gestion de la pépinière d'entreprises aurait en effet dû conduire au contraire à ce que la responsable de l'immobilier d'entreprises devienne salariée à temps plein de la SPL.

Les interventions de TECELYS dans la gestion de la pépinière d'entreprises se limitent à des tâches spécifiques, telles que la rédaction des contrats des agents que la SPL a repris, la mise à jour du règlement intérieur, le rattachement des salariés à la mutuelle d'entreprise. Lui échappe le cœur des activités de la pépinière, concernant notamment son animation et les relations avec les clients, ainsi que son fonctionnement quotidien (achats, comptabilité, services généraux).

L'instruction a ainsi fait apparaître que le directeur de la SPL n'avait pas directement accès à la comptabilité spécifique de l'établissement secondaire que constitue CREATIVA

En réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG de la SPL, a indiqué que la COGA avait engagé un audit le 22 mai 2017 sur la gestion de la pépinière. Dans l'attente du résultat de l'audit et pour mettre un terme à la situation transitoire de la personne concernée, la COGA a souscrit un contrat de prestation de services ayant pour objet le management opérationnel du personnel et le reporting d'activité à la direction de la SPL avec une société pour une durée de trois mois à compter du 16 octobre 2017.

La chambre observe que le directeur de TECELYS ne semble toujours pas avoir autorité sur cette enclave au sein de sa société et recommande de clarifier le positionnement institutionnel de la pépinière.

**Recommandation n° 1 : clarifier le positionnement institutionnel de la pépinière d'entreprises**

## 2.2 L'augmentation du capital de la société

L'article 6 des statuts du 15 septembre 2011 a fixé le capital social de la SPL à 200 000 €, divisé en 400 actions de 500 € chacune, détenues exclusivement par des collectivités territoriales ou groupement de collectivités territoriales.

Les cinq collectivités associées ont approuvé chacune par délibération la création d'une SPL, ses statuts et la répartition du capital.

En juin 2016, à la suite de l'extension de son objet social à des opérations de construction, la société a porté son capital social à 226 000 € pour se conformer aux dispositions de l'article L. 1522-3 du CGCT.

Cette opération a été réalisée sans modification de la répartition du capital entre les actionnaires, seul le capital a augmenté, la valeur nominale de chaque action ayant été portée de 500 à 565 €.

Collectivités	Capital	Actions	%
Grand Avignon	113 000 €	200 actions	50 %
Avignon	45 200	80 actions	20 %
Villeneuve lez Avignon	22 600€	40 actions	10 %
Les Angles	22 600 €	40 actions	10 %
Le Pontet	22 600 €	40 actions	10 %

Source : délibérations des collectivités territoriales.

## 2.3 L'administration de la société

### 2.3.1 Le président-directeur général

Conformément à la possibilité offerte par l'article L. 225-51-1 du code de commerce et à l'article 22 de ses statuts, le conseil d'administration lors de sa première séance, le 15 septembre 2011, a choisi de confier la direction de la société à un président-directeur général.

### 2.3.2 Le conseil d'administration

L'article 20 des statuts de la SPL prévoit que le conseil d'administration (CA) se réunit aussi souvent que l'intérêt de la société l'exige. Aucun minimum n'est requis. Cependant les réunions du CA ont été peu fréquentes, sauf durant l'année 2016, au cours de laquelle il en a été organisé quatre (une fois par trimestre).

Le conseil d'administration ne s'est réuni qu'une fois en 2011 et deux fois en 2012, 2014 et 2015. Le faible nombre de réunions de l'instance collégiale rend difficile l'exercice par les collectivités actionnaires d'un contrôle analogue sur la SPL, pourtant prévu à l'article 31 des statuts.

2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	2	3	2	2	4

L'article 21 des statuts prévoit que « *la présence effective de la moitié au moins des membres du conseil d'administration est nécessaire pour la validité des délibérations* ». Si ce quorum a été systématiquement atteint, les administrateurs n'ont été que rarement tous présents (une fois en 2011 et une fois en 2012). Soit ils sont excusés, soit ils confient leur pouvoir à un autre administrateur présent à la réunion, comme les statuts de la SPL leur en offre la possibilité.

### 2.3.3 Le comité de contrôle

L'article 31 des statuts de la SPL rappelle que « *les collectivités actionnaires représentées au conseil d'administration doivent exercer sur la société un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, y compris dans le cadre d'un pluri contrôle, afin que les conventions qu'elles seront amenées à conclure avec la société soient considérées comme des prestations intégrées (contrats in house)* ».

*A cet effet, des dispositions spécifiques doivent être mises en place. Elles consistent en des contrôles spécifiques sur trois niveaux de fonctionnement de la société : Orientations stratégiques, Gouvernance et vie sociale, Activité opérationnelle.*

*Le contrôle exercé sur la société est fondé, d'une part sur la détermination des orientations de l'activité de la société et d'autre part sur l'accord préalable qui sera donné aux actions que la société proposera.*

*Dès leur première réunion, les instances délibérantes de la société devront mettre en place un système de contrôle permettant aux collectivités actionnaires d'atteindre ces objectifs. Ces dispositions devront être maintenues dans leur principe pendant toute la durée de la société ».*

Pour répondre à cette exigence de contrôle analogue, la quatrième délibération adoptée par le conseil d'administration lors de sa réunion inaugurale du 15 septembre 2011 avait validé la création d'un comité de contrôle, « *chargé de donner son avis conforme préalablement à toutes décisions portant sur les orientations stratégiques, sur la gouvernance et la vie sociale et l'activité opérationnelle de la SPL* ».

Les modalités pratiques de fonctionnement de cette instance, telles que les a définies le conseil d'administration, manquent de pertinence sur plusieurs points.

Ainsi, la périodicité mensuelle des réunions du comité de contrôle n'est pas cohérente avec celle des séances du conseil d'administration qui, comme indiqué *supra*, se réunit en pratique nettement moins souvent. Apparaît également difficilement justifiable l'exclusion expresse du PDG et des administrateurs du comité, qui comprend cinq membres titulaires désignés parmi les membres des organes délibérants et les directeurs généraux des services des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales actionnaires de la SPL.

Dans les faits, le comité de contrôle n'a jamais été réuni jusqu'en 2015. Il a même été officiellement supprimé par le conseil d'administration en 2013 au motif que le contrôle lui incombant serait « *déjà exercé par les administrateurs qui représentent tous les actionnaires et par toutes les procédures de relation avec le Grand Avignon (CAO, comités techniques...) et qu'il n'était donc pas utile de créer une nouvelle commission* ». La suppression de cette instance était d'autant moins cohérente que, comme indiqué *supra*, le conseil d'administration ne s'est que rarement réuni au cours de la période examinée.

Dans le cadre de la deuxième convention de mandat conclue en 2015 pour la réalisation du tramway reconfiguré, le rôle du comité de contrôle a été réaffirmé par le conseil d'administration, lors de sa séance du 23 avril 2015, pour « *compléter l'ensemble des procédures qui permettent à la collectivité d'exercer son contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, ainsi qu'une totale transparence sur les activités de la SPL* ».

Malgré les aménagements alors apportés au dispositif (aux cinq membres titulaires ont été ajoutés cinq membres suppléants et il a été acté que les réunions du comité de contrôle seraient désormais trimestrielles), cette instance ne s'est réunie que deux fois depuis sa restauration en avril 2015 (les 19 mai 2015 et 10 décembre 2015). Seule la première de ces deux réunions a donné lieu à la rédaction d'un compte rendu, dont il ressort au demeurant que le comité ne formule aucun avis, contrairement au rôle qui lui est dévolu.

Ces éléments conduisent à douter que les collectivités actionnaires de la SPL exercent sur la société un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services. L'existence de délibérations d'instances de la COGA sur des sujets relatifs à la SPL n'apporterait la preuve de la mise en œuvre d'un tel contrôle analogue que si elles allaient au-delà des obligations légales gouvernant le fonctionnement de ces instances. Dans le cas contraire, toute collectivité actionnaire d'une SPL respectant ces obligations pourrait prétendre, par principe, exercer un contrôle analogue.

Les contrôles usuels réalisés dans le cadre des conventions de mandat n'en apportent pas non plus la démonstration, dans la mesure où ils répondent également à des obligations classiques existant dans la plupart des conventions de ce type, y compris celles signées avec des SEM qui ne sont pas soumises à l'exigence de contrôle analogue.

Les actionnaires de la SPL ne semblent donc pas contrôler la société de manière analogue à leurs propres services.

Le constat que les membres élus du conseil d'administration ne paraissent pas avoir rendu compte de l'activité de la SPL devant leurs organes délibérants respectifs, comme l'impose pourtant l'antépénultième alinéa de l'article L. 1524-5 du CGCT, applicable également aux SPL, en constitue un indice supplémentaire.

La chambre observe également que le comité de pilotage (COFIL) composé d'élus et le comité technique (COTECH) n'ont jamais été réunis jusqu'en 2015. Depuis lors, seul le COFIL fait l'objet de réunions formalisées (présentation PPT, compte rendu de réunion).

<p><b>Recommandation n° 2 : mettre en place un dispositif de contrôle analogue</b></p>
--

### 2.3.4 Le commissaire aux comptes

L'article 47 des statuts désigne, un commissaire aux comptes titulaire, et un commissaire aux comptes suppléant.

Ils ont été nommés pour une durée de six ans et établissent un rapport pour l'assemblée générale ordinaire devant approuver les comptes annuels.

La présence quasi systématique du commissaire aux comptes (CAC) aux réunions du conseil d'administration est à souligner. La chambre observe toutefois que ses rapports spéciaux sont incomplets. En effet, ils ne mentionnent pas, pour l'année 2015, la deuxième convention de mandat relative au tramway, ni la convention concernant le Skate Park que la SPL a conclue avec la ville d'Avignon.

En réponse à l'observation de la chambre, le commissaire aux comptes soutient qu'il n'avait pas à évoquer ces deux conventions dans son rapport spécial, s'agissant, selon lui, de conventions conclues dans le cadre de l'activité ordinaire au regard de l'objet social de la société. La chambre considère cet argument comme non recevable puisque d'autres conventions du même type portant sur les mêmes sujets ont été mentionnées par le même CAC dans ses rapports spéciaux. Quant au second argument consistant à affirmer que ces conventions ne faisaient que modifier les conventions existantes déjà approuvées, il ne peut non plus être retenu. En effet, à supposer que ce soit bien le cas, les conventions initiales ayant été considérées comme des conventions réglementées, leur modification impliquait nécessairement qu'elles soient mentionnées dans les rapports spéciaux.

## 3 LA REMISE EN CAUSE DU PROJET DE TRAMWAY

La loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée permet à une collectivité ou un établissement public de déléguer la maîtrise d'ouvrage de travaux à un mandataire. Le mandataire a un pouvoir de représentation qui lui permet d'accomplir des actes juridiques au nom et pour le compte de son mandant, le maître d'ouvrage, comme la signature des marchés, celle de leurs avenants, l'acceptation d'un sous-traitant, etc.

Toutes les activités confiées par ses actionnaires à la SPL, sauf une étude qui a donné lieu à signature d'une convention *ad hoc*, ont fait l'objet de conventions de mandat :

- La réalisation du tramway de l'agglomération d'Avignon a donné lieu à deux conventions de mandat signées le 12 mars 2012 et le 23 avril 2015 ;
- La réalisation d'un skate-park a fait l'objet d'une convention de mandat conclue le 16 février 2015 ;
- Le projet de création de lignes de bus à haut niveau de service (BHNS) a fait l'objet d'une convention d'études en date du 16 juin 2015 ;
- La réalisation de deux lignes de bus à haute fréquence (BHF) a donné lieu à une convention de mandat signée le 16 juillet 2016 ;
- La réalisation d'un parking a fait l'objet d'une convention de mandat en 2017.

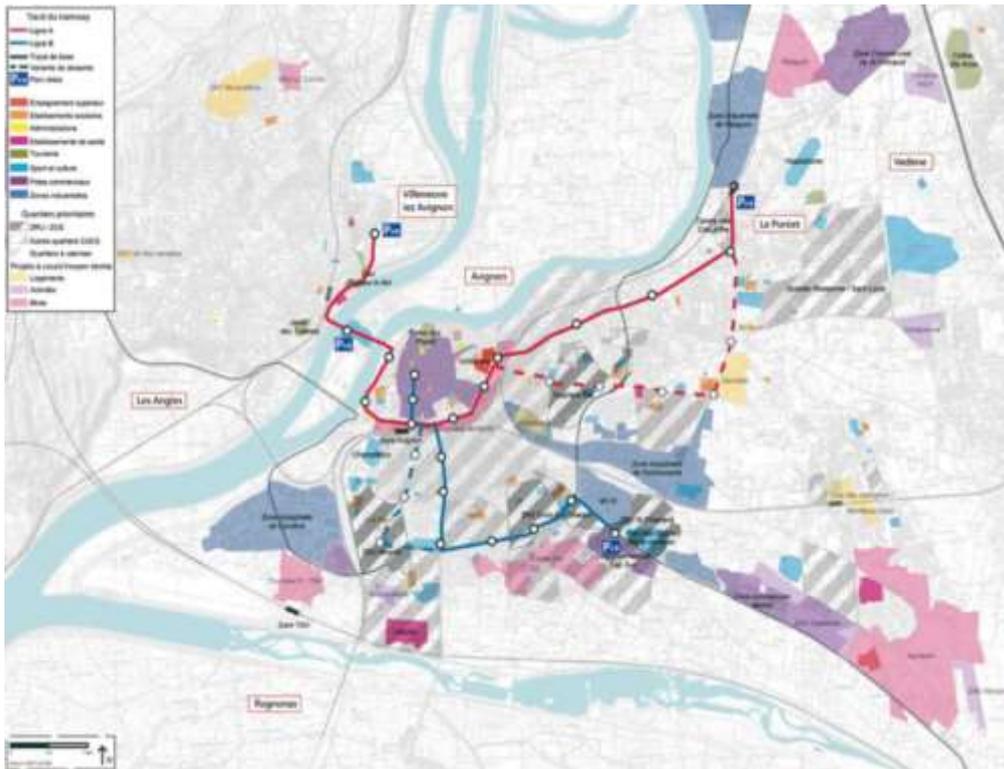
Seules les conditions de mise en œuvre des conventions de mandat conclues en 2012 et 2015 pour la réalisation du tramway et de la convention d'étude passée en 2015 pour la mise en place de deux lignes de BHNS ont été examinées par la juridiction dans le cadre du contrôle dont est issu le présent rapport. Faute de disposer d'un recul suffisant, la chambre n'a pas examiné les activités que la SPL a déployées dans le cadre des conventions de mandat conclues en 2016 et 2017 pour la réalisation de deux lignes de BHF et d'un parking.

### **3.1 Le projet initial retenu en avril 2011 par la COGA**

#### **3.1.1 Le dossier d'appel à projet pour le Grenelle II**

La COGA a postulé en octobre 2010 à l'appel à projets initié sur le fondement de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Cet appel à projets pour la réalisation de « *transports urbains de province* », lancé dans le cadre du Grenelle II, avait pour objectif de faire passer en quinze ans de 329 kms à 1 800 kms la longueur totale du réseau des transports en commun en site propre de province. Il prévoyait l'attribution par l'Etat de subventions aux collectivités qui postuleraient.

Le dossier déposé dans ce cadre par la COGA prévoyait la réalisation de deux lignes de tramway d'une longueur totale de 14,4 kilomètres comportant 21 stations, conformément aux études réalisées en 2009 et 2010 (Cf. § 1-2).



Source : Appel à projets Grenelle.

La soutenabilité financière du projet faisait l'objet d'un développement particulier. Plus précis que celui figurant dans les études de 2009, il permettait d'apprécier le coût du projet au regard de la capacité de la COGA à emprunter et de l'impact sur ses finances. Il en ressortait certes que « l'effort conséquent assumé par le Grand Avignon se traduit par une montée en charge de la dette sur les années 2017-2022 » (cf. annexe 7.3), mais également que « les simulations réalisées [faisaient] (...) état d'une faculté du Grand Avignon à restaurer une capacité de désendettement soutenable puisque ce ratio qui mesure le nombre d'années nécessaires au remboursement de l'encours de dette par l'épargne, redescendrait en dessous des 15 ans après 2025. Le niveau de ce ratio est à mettre en relation avec la durée d'amortissement de la dette du tramway sur 30 ans. Cette capacité de la collectivité à se désendetter est un atout important, puisque l'investissement sur les deux lignes de tramway ne fragilise pas sa situation financière et n'obère ainsi pas sa capacité future à entretenir le réseau et à l'étendre ».

K€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Encours au 31.12	127 440	124 011	124 731	128 625	135 354	169 166	247 182	293 986	301 159	309 389	317 424
Epargne brute	15 890	21 402	23 812	23 832	21 727	21 013	19 067	15 472	12 845	11 788	10 565
<b>ENCOURS / EPARGNE BRUTE</b>	<b>8,0</b>	<b>5,8</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>	<b>6,2</b>	<b>8,1</b>	<b>13,0</b>	<b>19,0</b>	<b>23,4</b>	<b>26,2</b>	<b>30,0</b>

Source : dossier appel à projets du Grenelle II.

Le plan de financement figurant dans le dossier indiquait que les subventions de l'Etat et d'autres contributeurs atteindraient 50 M€, qu'un emprunt devrait être souscrit à hauteur de 130 M€ et que le solde du coût du projet serait autofinancé par la majoration du versement transport.

	Appel à projets grenelle II
Subventions envisageables (Etat et autres)	50 M€
Emprunt	130 M€
Autofinancement par majoration VT 1,3 à 1,8 %	70 M€
TOTAL	250 M€

### 3.1.2 La convention de mandat collectif conclue le 12 mars 2012

Par délibération du 11 avril 2011, le conseil communautaire de la COGA a approuvé le programme général de l'opération et, pour sa réalisation, un budget de 250 M€ HT, soit 17,3 M€ par kilomètre. Comme prévu, le projet prévoyait en effet la réalisation de deux lignes de tramway d'une longueur totale de 14,45 kms. Il devait être doté de 25 stations (soit quatre de plus que ce qui avait été d'abord envisagé), quatre parcs relais et 24 rames de tramway court. L'objectif était qu'un tiers de la population se trouve à moins de 500 mètres des stations du tramway.

Parallèlement, mais avant la création de la SPL (intervenue le 15 septembre 2011), la COGA a lancé la procédure en vue de la conclusion du marché de maîtrise d'œuvre.

Par convention de mandat conclue le 12 mars 2012, la communauté d'agglomération a délégué à la SPL la maîtrise d'ouvrage de la réalisation des deux lignes de tramway, du centre d'exploitation et de maintenance et des opérations connexes du projet.

Ce type de convention doit obligatoirement préciser, à peine de nullité, les attributions confiées au mandataire, les modalités de sa rémunération, les pénalités encourues, les conditions de résiliation de la convention et les modalités d'achèvement de la mission dévolue au mandataire.

Or la convention conclue par la COGA et la SPL comportait de notables insuffisances en ce qui concerne en particulier les modalités de la rémunération du mandataire. La chambre observe à cet égard que, si le projet a bien été transmis au contrôle de légalité<sup>4</sup>, en revanche le comptable public n'a pas été associé à sa rédaction. Des clauses essentielles, dont la mise en œuvre a été source de difficultés, n'ont donc pu être vérifiées par l'intéressé.

Alors qu'il ressort du rapport pour 2012 du mandataire que, dès cette année, l'interprétation de la convention de mandat du tramway était sujette à « *beaucoup d'interprétations* », aucun avenant n'a pourtant été pris.

<sup>4</sup> En application des articles L. 2131-2 4°, L. 3131-2 4° et L. 4141-2 4° du code général des collectivités territoriales, les conventions de mandat doivent être transmises au contrôle de légalité. Le comptable doit s'assurer du caractère exécutoire de la convention de mandat qui lui est présentée.

Pour régler ces difficultés, « *des adaptations substantielles ont été apportées [à la convention en liaison] avec le TPG et les services juridiques et financiers du Grand Avignon* ». Le rapport pour l'année 2013 du mandataire mentionnait notamment une « *clarification dans l'application des conditions financières, [le] remplacement de la rémunération « à l'euro » par une rémunération forfaitaire phasée dans le temps avec le planning [du] projet, [une] clarification de la gestion des budgets [affectés à la] communication institutionnelle et [à la] communication opérationnelle, [une] simplification du reporting avec des rendus au 15 juin et au 15 novembre de chaque année, [des] précisions [concernant les] principes de gouvernance et de pilotage du projet, par la mise en place du comité de suivi et du comité de pilotage, [la] révision du principe de l'avance de trésorerie, avec la possibilité d'avances ponctuelles et exceptionnelles pour la gestion des dépenses* ».

Malgré ces précisions, les stipulations de la convention relatives aux modalités de rémunération du mandataire sont restées insuffisantes. Ainsi l'article 3 de la convention précisait que « *l'enveloppe financière prévisionnelle de [l'] opération [était] évaluée à 250 M€ HT, en valeur 2010, y compris les frais de maîtrise d'ouvrage* », sans détailler le niveau de la rémunération de la SPL.

L'article 12-2 posait le principe d'une « *rémunération globale et forfaitaire* » de la SPL mais n'en fixait pas le montant en valeur ni n'en déterminait les modalités de calcul en pourcentage de l'enveloppe prévisionnelle. Le même article évoquait paradoxalement un système de rémunération à hauteur des frais occasionnés par la SPL : « *Cette rémunération recouvre exclusivement les frais occasionnés à la SPL pour sa mission propre, à savoir les frais de personnel affectés à cette mission (masse salariale chargée + frais de mise à disposition) et les frais généraux de fonctionnement directement appelés à la réalisation de ces missions (téléphone, voitures, frais de déplacement, assurances...) à l'exception des contrats et commandes passés pour la réalisation de l'opération, qui font l'objet d'avances ou de remboursements dans les conditions prévues à l'article 10. Cette rémunération sera majorée de la TVA au taux en vigueur* ».

En réponse aux observations de la chambre, le PDG de la SPL précise que la première convention de mandat a été réalisée en urgence par les services de la COGA. Il souligne que les manquements relevés par la chambre ont été identifiés rapidement par la direction de la SPL. Compte tenu des élections municipales de 2014 et des contraintes financières de l'agglomération, la COGA a fait le choix de différer la mise en œuvre d'une nouvelle rédaction de convention de mandat.

La chambre constate une régulation tardive des modalités de rémunération dont le taux ne devrait pas, selon l'exécutif de la SPL, dépasser 6 % du montant total des travaux.

### **3.2 La remise en cause du projet de tramway par le maître d'ouvrage**

Sur la base des tracés des deux lignes de tramway validés par le conseil communautaire le 23 juillet 2012 et du programme définitif associé en décembre 2012, la phase de conception technique du tramway a commencé début 2013.

Dans ce cadre, la SPL a initié les études de projet (PRO) et conduit les enquêtes réglementaires nécessaires concernant notamment la modification du plan de sauvegarde et de mise en valeur, obtenue le 16 juillet 2013 et la déclaration d'utilité publique (DUP) obtenue le 21 novembre 2013. De même, les conventions relatives au déplacement des réseaux des concessionnaires (GRDF, Orange...) ont été finalisées au cours du dernier trimestre 2012 pour que les travaux puissent débuter en 2014, conformément au planning initial.

Par ailleurs, à l'issue d'une procédure de marché négociée après mise en concurrence, organisée sur le fondement des articles 114-I.1, 165 et 166 du code des marchés publics alors en vigueur, un marché portant sur la conception, la fabrication, la livraison et les prestations afférentes au matériel roulant a été notifié le 26 juillet 2013 à la société Alstom.

Cependant, le changement de président de la COGA, intervenu à la suite des élections municipales de mars 2014, a conduit à un gel du projet tout au long de l'année 2014.

### **3.2.1 Une insuffisance de financement du projet de tramway et le choix de rénover l'opéra**

Alors qu'il avait été estimé à 250 M€ HT dans le plan de financement figurant dans le dossier d'appel à candidatures déposé par la COGA dans le cadre du Grenelle II, le coût du projet a été évalué à 265 M€ HT dans le plan de financement joint au dossier d'enquête préalable à la DUP produit en avril 2013. La convention de mandat conclue le 12 mars 2012 prévoyait pour sa part un budget de 250 M€ HT pour la réalisation du tramway, y compris les frais de maîtrise d'ouvrage, auquel s'ajoutaient 13 M€ pour les opérations connexes.

Une partie du projet devait être financée par une subvention de l'Etat d'un montant de 29,5 M€ et des subventions des collectivités locales concernées à hauteur de 20,5 M€.

Le financement du solde (215 M€) devait être assuré par la COGA, par le biais notamment d'un emprunt dont la majoration du versement transport (VT), intervenue dès 2010, devait couvrir l'annuité en capital. Cette contribution est due par les employeurs privés ou publics, quelle que soit la nature de leur activité ou leur forme juridique, qui emploient au moins onze salariés dans une zone où elle est instituée. Elle est destinée à financer les transports en commun.

En 2014, seule la subvention de l'Etat étant acquise, le nouveau président de la COGA a sollicité la réalisation d'une expertise indépendante du projet de TCSP afin que soit apporté « *un éclairage technique et financier aux élus dans un contexte de contraction des dépenses publiques* ».

Les services de l'Etat (direction départementale de l'équipement et trésorier payeur général) ont ainsi procédé, avec les principaux partenaires concernés (COGA, SPL et Agence d'Urbanisme de l'Aire Avignonnaise) à une expertise technique et à une analyse de la soutenabilité financière du projet de tramway.

#### **3.2.1.1 L'insuffisance d'autofinancement**

Le versement transport, dont le taux était fixé en 2009 à 1,05 % de la masse salariale des entreprises implantées dans le périmètre des transports urbains (PTU) du Grand Avignon, a été progressivement majoré, comme le permettait le lancement du projet de TCSP.

Après avoir été porté à 1,3 % en 2010, par délibération du 13 octobre 2009, il a été fixé à 1,8 % en 2011, par délibération du 27 septembre 2010.

Cette majoration du versement transport a permis de dégager des recettes supplémentaires, destinées à financer le projet tramway, d'un montant de 11 M€ par an en moyenne entre 2011 et 2014.

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Taux du VT</b>	1,3 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
<b>Produit du VT</b>	<b>16 806 470</b>	<b>25 862 909</b>	<b>27 422 638</b>	<b>28 282 780</b>	<b>26 450 714</b>
Part du VT à 1,05%	13 574 457	15 086 697	15 996 539	16 498 288	15 429 583
Part de la majoration TCSP	3 232 014	10 776 212	11 426 099	11 784 492	11 021 131

Source : comptes administratifs 7342 du BP (2010 - 2013), puis du budget transport (2014).

L'étude des services de l'Etat, communiquée au président de la COGA le 5 décembre 2014, a cependant montré que la gestion par le maître d'ouvrage de ce volet du financement du projet présentait des anomalies :

- D'une part, le produit du versement transport n'a été affecté au budget annexe des transports qu'à partir de l'année 2013, alors que ce budget annexe a été créé en 2002 ;

En €	2010	2011	2012	2013	2014
Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	16 715 696	25 834 499	27 372 638	-391	0

Source : ANAFI - comptes de gestion du budget principal de la COGA.

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Versement de transport	0	28 282 780	26 450 714	27 996 038	28 513 851
- Restitution de la taxe Versement de transport	0	16 631	67 918	33 817	81 182
<b>= Ressources fiscales nettes</b>	<b>0</b>	<b>28 266 149</b>	<b>26 382 796</b>	<b>27 962 220</b>	<b>28 432 669</b>

Source : ANAFI-comptes de gestion budget transport.

- D'autre part et surtout, avant comme après l'affectation de ces recettes au budget annexe des transports, la part correspondant à la majoration du VT n'a pas été réservée au financement du projet de TCSP, en dépit des affirmations du conseil communautaire concernant la constitution d'une provision pour risques (cf. la délibération du 10 octobre 2009).

Dans le cadre du contrôle par la chambre régionale des comptes de la COGA, son président a, par courrier du 27 juin 2016, reconnu que « le Grand Avignon aurait eu la capacité de financer le projet initial si la majoration du versement transport avait été effectivement affectée au nouveau projet, en provision dans la phase d'étude et en investissement dans la phase des travaux ».

L'examen de l'évolution des ratios d'épargne et de désendettement de la COGA sur la période 2011-2016 montre que les recettes issues de la majoration du VT ont prioritairement contribué à l'augmentation de l'épargne brute et au processus de désendettement de la communauté d'agglomération.

Principaux ratios d'alerte	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var annuelle 2016/2015
Charge d'intérêts et pertes netes de change	5 226 209	4 183 591	3 110 493	4 154 837	3 848 449	3 476 848	2 588 138	-10,5%
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,1%	3,6%	2,6%	3,4%	3,5%	3,6%	3,1%	
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	130 406 817	103 403 583	106 438 349	104 463 264	89 451 949	82 405 763	68 108 903	-10,3%
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie)/CAF brute du BP)	7,3	3,8	3,7	3,9	3,4	3,4	3,1	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	125 943 501	117 803 719	120 075 536	121 485 206	109 790 473	97 390 106	85 895 184	-6,2%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	7,0	4,3	4,2	4,5	4,2	4,0	3,9	

Source : ANAFI - comptes de gestion du budget principal de la communauté d'agglomération du Grand Avignon.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG de la SPL Tecelys reconnaît que la décision prise par la COGA de mettre en réserve sous forme d'une provision le surplus du produit du versement transport initialement destiné à financer les lignes de tramways en site propre n'a pas été respectée, l'exécutif de la précédente mandature ayant décidé d'investir dans le « nécessaire » renouvellement du parc de bus et le financement de la montée en puissance du réseau.

La chambre observe que le projet tramway a été revu à la baisse car le financement issu du versement transport a été affecté à un autre projet.

### 3.2.1.2 Un projet de tramway exclusif de toute autre réalisation d'envergure

Le rapport produit en décembre 2014 par les services de l'Etat a également insisté sur le fait que « la réalisation du projet dans les conditions financières de 2012 obérait les capacités de l'agglomération à mener d'autres projets d'envergure en parallèle ».

Compte tenu du montant de ses dettes au 31 décembre 2012 (121 M€), la COGA ne pouvait pas emprunter plus de 159 M€ sans voir sa capacité de désendettement dépasser un seuil d'alerte de dix années (la capacité de désendettement, calculée en rapportant l'épargne brute au stock de dettes, mesure la durée que nécessiterait le remboursement par une collectivité de la totalité du capital de sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut).

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	17 939 880	27 103 572	28 612 471	27 026 094	26 246 296	24 547 483	22 237 238	173 713 033
- Annuité en capital de la dette	12 987 888	10 611 659	8 897 534	10 675 517	12 037 492	12 390 367	11 494 922	79 095 378
= CAF nette ou disponible (C)	4 951 992	16 491 912	19 714 937	16 350 577	14 208 804	12 157 116	10 742 316	94 617 655

Source : ANAFI - comptes de gestion du budget principal de la communauté d'agglomération du Grand Avignon.

Ainsi, l'hypothèse initiale d'un emprunt de 130 M€ retenue dans le dossier déposé dans le cadre de l'appel à projets du Grenelle II, rendait difficile le recours à l'emprunt pour financer d'autres investissements, y compris au titre du maintien en l'état des équipements de la communauté d'agglomération (ses dépenses d'investissement incompressibles étant estimées à 15 M€ par an).

Par ailleurs, la COGA n'a pas correctement anticipé l'impact d'un autre investissement significatif, concernant la rénovation des travaux de l'Opéra.

Les travaux à réaliser à ce titre à court et moyen termes qui, lors des réunions de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) des 13 septembre 2012 et 20 novembre 2012, avaient été estimés à 270 000 € HT pour le site de la Courtine et à 4,2 M€ HT pour le site de l'Opéra, correspondent en réalité à une rénovation lourde, qui sera finalement menée à bien en trois phases pour un coût prévisionnel de 20 M€ HT.

	Nature de l'opération	Coût prévisionnel
1 <sup>ère</sup> phase (juillet 2016-mai 2017)	Réhabilitation - Mise en conformité et agrandissement du site de Courtine	3 000 000€ HT
2 <sup>ème</sup> phase (2017-2018-2019)	Rénovation et modernisation de l'Opéra-Théâtre	15 000 000 € HT
3 <sup>ème</sup> phase	Aménagement d'un lieu de spectacle éphémère pour les saisons 2017-2018 et 2018-2019	2 000 000 € HT

Source : Grand Avignon - 22 mars 2016 - rénovation et modernisation de l'opéra théâtre.

Décision a été prise de réaliser cette opération sur la période de 2017 à 2019, qui était pourtant identifiée dans le dossier d'appel à projets du Grenelle II comme celle de la « *montée en charge de la dette sur les années 2017/2022* » du fait de la réalisation du projet de TCSP. Cette situation a conduit la communauté d'agglomération du Grand Avignon à estimer que ce dernier projet n'était financièrement pas soutenable et qu'il convenait en conséquence de le revoir en profondeur.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, M. Roubaud affirme qu'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) aurait été réalisé dès le début du mandat. Il ajoute que la chronologie des décisions infirme la thèse de la chambre puisque la décision de rénover l'opéra serait postérieure (juin 2015) à celle de réduire le projet du tramway (janvier 2015). La chambre observe cependant que si une programmation des investissements a bien été réalisée au début du mandat comme affirmé, c'est donc logiquement lors de l'élaboration de ces choix que la décision a été prise de réduire le projet de tramway afin de réaliser la rénovation et la modernisation de l'opéra.

### 3.2.2 La révision du projet en 2015

L'étude produite par les services de l'Etat en décembre 2014 a évalué les coûts de sortie du projet de tramway à plus de 48 M€ : 35 M€ de dépenses déjà engagées, auxquelles s'ajoutaient des indemnités de sortie du marché conclu pour l'acquisition du matériel roulant (11 M€) et du marché de maîtrise d'œuvre (2,6 M€).

L'étude envisageait trois scénarios :

- Un scénario consistant à mettre en œuvre un « tram optimisé » (projet 1), comportant une seule ligne de 7 kilomètres, dont le coût a été évalué à 130 M€ HT par l'agence d'urbanisme Rhône Avignon Vaucluse (AURAV) ; ce scénario permettait la poursuite des marchés qui avaient été conclus pour la réalisation du projet dans sa configuration initiale et offrait la garantie de l'attribution d'une subvention de l'Etat au prorata du linéaire ;
- Un scénario prévoyant la mise en place d'un BHNS (projet 2), sur le même tracé que celui du « tram optimisé » ; cette solution, dont le coût était évalué à 90 M€ HT, comportait toutefois une incertitude sur la subvention de l'Etat (qui ne pouvait être maintenue que si le bilan socioéconomique du projet reconfiguré était favorable) ; le rapport soulignait par ailleurs qu'un tel projet n'était financièrement intéressant que pour un investissement d'un montant inférieur à 80 M€ HT ;
- Un scénario consistant en une amélioration du réseau de bus (projet 3), pour un coût estimé à 54 M€ HT, mais qui nécessitait de mettre fin à la majoration du versement transport et d'en ramener le taux de base à 1 % et induisait donc une réduction du produit du VT affecté au budget annexe des transports de 12 M€ par an.

L'étude insistait également sur le fait que, même sans modification du tracé, la transformation du projet de tramway en projet de BHNS ne permettrait pas de valoriser correctement les dépenses déjà engagées : elle estimait à 12 M€ seulement, sur un total de 35 M€, le montant de celles des prestations correspondantes qui étaient susceptibles d'être exploitées dans le cadre du projet ainsi reconfiguré.

### 3.2.2.1 Un projet finalement phasé en trois temps

A partir notamment d'un dossier d'aide à la décision élaboré par la SPL en 2014, la COGA a, par délibération du 10 janvier 2015, retenu une solution consistant à « phaser » dans le temps le projet initial de TCSP, en combinant tramway et BHNS :

- La première phase du projet prévoit la réalisation d'ici 2019 d'une ligne de tramway de 5 kms, pour un montant de 117 M€ HT, et de deux lignes de BHNS, pour un montant de 18 M€ HT ;
- La deuxième phase prévoit, à horizon 2020, le prolongement de la ligne de tramway initiale vers l'île Piot et Saint-Lazare, ainsi que la création d'axes de bus à haute fréquence, pour un montant de 85 M€ HT ;
- La troisième phase, qui doit être menée à bien à un horizon non défini et pour un montant non déterminé, prévoit la finalisation du projet initial de tramway.

Ce phasage dans le temps du projet, inscrit dans le plan de déplacement urbain (PDU) arrêté en 2016, a permis à la COGA d'éviter de s'exposer à des risques juridiques (notamment ceux d'une annulation de la DUP et d'un remboursement des recettes issues de la majoration du versement transport aux entreprises qui y sont assujetties) et donc de continuer à utiliser le levier de la majoration du versement transport pour financer un TCSP.



Source : comité de pilotage du 20 novembre 2015. Diapo « projet voté le 10 janvier 2015 ».

Par délibération du conseil communautaire en date du 30 mars 2015, le budget arrêté dans le cadre du mandat relatif à la réalisation du premier tronçon et du centre d'exploitation et de maintenance (CDEM) du tramway a été fixé à 117 M€ HT.

Le plan de financement, qui n'apparaît pas en lecture directe dans la délibération de la communauté d'agglomération du 10 janvier 2015, relative au phasage du projet, ni dans celle du 30 mars 2015, qui a validé la seconde convention de mandat que la COGA a conclue le 23 avril 2015 avec la SPL pour la réalisation du tramway, est récapitulé dans la convention conclue avec l'Etat pour la réalisation de la partie du projet concernant le tramway.

Financement	Montant
Subventions de l'Etat ( accordée par convention du 1 <sup>er</sup> décembre 2015)	13,21 M€ HT
Subvention de la région (accordée par arrêté du 10 novembre 2015)	4,16 M€ HT
Contribution du Grand Avignon	94,19 M€ HT
<b>TOTAL</b>	<b>111,50 M€ HT</b>

Source : convention du 1<sup>er</sup> décembre 2015.

Ce document ne détaillait pas les modalités de financement de la contribution de la COGA - dont, compte tenu de l'estimation du coût de réalisation du premier tronçon du tramway (117 M€), le montant est en réalité proche de 100 M€. Il faut se référer au débat d'orientations budgétaires pour 2016 (délibération du 28 janvier 2016), qui a précisé que le projet ferait l'objet d'« un financement par emprunt de l'ordre de 70M€ (...) à compter de 2016 », pour en déduire que la COGA prévoit de l'autofinancer à hauteur de 30 M€.

Il ressort de ces éléments que le phasage du projet est davantage en adéquation avec les capacités d'emprunt et d'autofinancement de la communauté d'agglomération<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Les subventions de la région et de l'Etat ont finalement été accordées à hauteur de 4,160 M€ par arrêté du président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur du 10 novembre 2015 et 13,2 M€ par convention du 1<sup>er</sup> décembre 2015. Les emprunts ont commencé à être souscrits à partir de 2015.

La chambre observe toutefois que le tracé retenu pour la première phase du projet ne respecte pas l'un des principes majeurs retenus par l'étude pré opérationnelle du projet de TCSP réalisée en 2009 et 2010. En effet, cette étude prévoyait expressément qu'en cas de phasage du projet, il conviendrait de « *desservir le pourtour complet du centre-ville d'Avignon et autant que possible de conserver l'incursion prévue rue de la République. En effet cette desserte permet d'associer une réorganisation des lignes de bus qui permet de « sortir » les bus classiques de la rue de la Carreterie et de la rue Thiers. C'est bien cette réorganisation des lignes de bus et le remplacement de la desserte intramuros par une navette équipée de véhicules de petite taille qui permet d'envisager un réaménagement urbain de qualité de la rue de la Carreterie et de la rue Thiers* ».

### 3.2.2.2 Les conséquences du changement de tracé

La décision de retenir un nouveau tracé n'est pas sans conséquence sur deux éléments indissociables du projet initial de tramway : le choix de l'emplacement du centre d'entretien et de maintenance (CDEM) et l'utilisation du parking relais de l'île Piot.

- **En ce qui concerne le centre d'exploitation et de maintenance**

Initialement programmée dans le quartier de Réal panier, sur le territoire de la commune du Pontet, l'implantation du CDEM a dû être reconsidérée après l'abandon de celle des deux lignes initialement prévues qui devait desservir Le Pontet.

Cette installation, nécessairement située en fin de tracé pour des questions pratiques<sup>6</sup>, constitue « *le fil rouge du planning de l'opération tramway* »

Alors que le choix de l'emplacement devait être arrêté au mois de mai 2015, conformément au rétro planning de l'opération, il a fallu finalement trois mois pour valider le nouvel emplacement du CDEM. Après que la SPL eût répertorié 19 sites pour accueillir le centre de maintenance et le parking relais qui doit lui être adjoint, le comité de pilotage (COFIL) a, lors d'une réunion organisée le 15 avril 2015, estimé que deux d'entre eux (le site « piscine et stade » appartenant à la ville d'Avignon, et le site de la « Zac Bel Air », appartenant à la SEM CITADIS) étaient compatibles avec la perspective du prolongement ultérieur du tramway programmé dans le cadre de la deuxième phase du projet.

Le 3 juin 2015, le COFIL a retenu le site de Bel Air, estimant qu'il présentait toutes les qualités requises pour répondre aux exigences du projet reconfiguré.

Cependant, à la suite du refus du maire d'Avignon d'implanter le CDEM sur l'une de ces deux emprises, un autre site, appartenant à la ville d'Avignon, a été retenu : celui des Maraîchers. Ce site avait pourtant été classé parmi les 11 implantations potentielles présentant une surface insuffisante et des contraintes en termes de planning et de coûts.

La chambre observe qu'en effet, sa superficie de 2,5 hectares est très inférieure à la superficie de 4,5 hectares estimée nécessaire pour l'implantation du CDEM. De fait, si le site des Maraîchers permet l'accueil des rames de tramway en phase 1, il sera insuffisant pour accueillir des rames supplémentaires de tramway lorsque la phase 2 du projet aura été réalisée.

<sup>6</sup> Le CDEM regroupe les activités de maintenance et d'exploitation nécessaires à la mise en œuvre du tramway. Il doit permettre, pour l'ensemble du parc de matériel roulant, les opérations de remisage, les opérations de maintenance, les opérations de nettoyage (station-service), les opérations de maintenance des installations fixes de la ligne (voies ferrées, lignes aériennes de contact, équipements d'exploitation, bâtiments...), les missions de régulation du réseau tramway.

Ce site étroit n'est pas non plus financièrement le plus économe pour la réalisation d'un parking relais. La solution retenue, prévoyant la construction d'un parking relais surélevé pour un montant de 3 à 3,5 M€ HT est en effet nettement plus onéreuse que celle initialement prévue, consistant à réaliser un parking relais en surface pour un montant estimé entre 0,5 et 0,6 M€ HT. Le surcoût induit par cette structure et les aménagements connexes a été évalué par la SPL à 3,4 M€.

	P+R Superstructure	P+R souterrain	P+R en surface
<b>Caractéristiques</b>	200 places 4 niveaux Hauteur 14m	200 places 2 niveaux souterrains	200 places Surface : Surface restant à aménager projet NPRU :  (Extension en superstructure à 400 places possible)
<b>Délais</b>	Décalage planning de 3 mois	Décalage planning de 12 mois	Aucun
<b>Coûts</b>	environ 3 à 3,5 M€ HT	Ouvrage complexe évalué de 7 à 9 M€ HT (contraintes sous sol à analyser)	0,5 à 0,6 M€ HT en fonction de la qualité des aménagements urbains et paysagers  (Coût total d'environ 3,5 M€ pour P+R étendu en superstructure à 400 places)

Source : comité de contrôle du 10 décembre 2015.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, Mme Helle, maire d'Avignon, fait valoir que la modification du choix initial de l'implantation du CDEM relève de la responsabilité de la COGA qui n'a pas été en mesure de soutenir financièrement le projet initial de tramway. Elle rappelle également sa position défavorable au projet de tramway à part entière et précise que si l'agglomération avait opté pour un autre tracé, le maintien du site initial de Réalpanier pour accueillir le CDEM aurait pu être possible (conserver la ligne initialement prévue qui devait desservir Le Pontet et relier cette commune au centre-ville d'Avignon).

Concernant les pistes d'exploration par la SPL des différents sites éventuels d'implantation, Mme Helle souligne dans sa réponse le caractère non approfondi de l'étude de certains sites jugés trop complexes par la SPL, notamment la localisation potentielle sur le site du MIN. Elle précise que la recherche rapide d'un nouveau site par la SPL n'a pas tenu compte des logiques urbaines à l'œuvre sur la commune d'Avignon ainsi que de ses projets de développement. Ainsi, s'agissant des deux sites qui ont été évoqués lors du COPIL du 15 avril 2015, la première localisation évoquée « site piscine stade » sous entendait la destruction du stade nautique, solution inacceptable au vu du programme de rénovation lancé par la ville et connu par la COGA depuis 2015. Le choix du second site proposé « Bel air » aurait également remis en cause un projet urbain majeur porté par la ville d'Avignon.

Concernant la taille du CDEM (2,5ha contre les 4,5ha recherchés), Mme Helle justifie le choix fait par les élus qui selon elle se sont appuyés sur l'équipe technique de la SPL qui a jugé suffisant le site des maraîchers. Elle précise par ailleurs que la construction réalisée pour le CDEM et le parking en proximité immédiate sont en adéquation avec le projet de requalification urbaine du quartier.

La chambre souligne que les divergences politiques entre la COGA et la ville d'Avignon ont conduit à des choix d'investissement inadaptés au projet.

- **En ce qui concerne le parking relais de l'île Piot**

La modification du tracé du tramway a également pour conséquence que le parking relais de l'île Piot, réalisé en 2014, n'est plus d'aucune utilité pour le tramway, ni pour les lignes de BHNS qui doivent être mises en place dans le cadre de la première phase du projet reconfiguré.

Cet équipement d'une capacité de 900 places a pourtant été réalisé dans le cadre du mandat concernant le tramway, pour un montant de plus de 4 M€ HT et, étant utilisé par les usagers du réseau de transport urbain géré dans le cadre d'une délégation de service publique par la société TCRA, bénéficie au délégataire. Afin de développer l'utilisation du réseau, les utilisateurs de ce parking bénéficient en effet d'un stationnement gratuit et d'une navette gratuite (la navette Parking Piot) pour rejoindre le centre d'Avignon. Cette ligne de bus a compté 638 000 déplacements, ce qui représente 5,45 % du total des déplacements effectués en 2015 (sixième ligne du réseau en termes de fréquentation)

Le parking de l'île Piot ne procure actuellement aucune recette à la COGA. Une étude du délégataire, remise à la communauté d'agglomération le 7 janvier 2015 a évalué à plus de 309 000 € par an l'excédent brut d'exploitation que dégagerait le parking si, moyennant des investissements estimés à 655 000 € HT, cet équipement devenait payant.

## **4 LA CONDUITE PAR LA SPL DU PROJET DE TRAMWAY**

### **4.1 La comptabilité des activités confiées à la SPL et le *reporting* financier**

Le bilan de la SPL retrace les dépenses et les recettes de l'opération, y compris la rémunération du mandataire, qui sont suivies dans des comptes de tiers.

En qualité de mandataire, la SPL exerce au nom et pour le compte de ses actionnaires tout ou partie des responsabilités et prérogatives de maître d'ouvrage délégué. En lieu et place de la collectivité, elle élabore et signe les différents contrats, choisit les entreprises et les fournisseurs, prépare et gère leurs marchés, s'occupe de la gestion financière et administrative de l'opération. Le maître d'ouvrage conserve un droit de regard sur l'exécution des missions de la société, qui doit lui rendre compte annuellement de ses activités.

La SPL assure le paiement des entreprises et adresse à la COGA des décomptes de dépenses à engager. Cette dernière verse les fonds correspondants à la SPL, qui se charge de procéder au paiement des entreprises. La SPL tient une comptabilité détaillée de chaque opération réalisée dans le cadre du mandat concernant la réalisation du tramway, à partir du suivi des demandes de remboursement (DR) adressées à la COGA.

Les modalités du *reporting* financier des conventions de mandat conclues en 2012 et 2015, ainsi que les opérations de reddition de la première convention de mandat, ont été analysées par la chambre. En revanche la juridiction n'a pas vérifié la comptabilité des mandats de l'ordonnateur.

#### 4.1.1 Le contrôle financier et comptable réalisé dans le cadre de la convention de mandat de 2012

Les modalités du contrôle financier étaient décrites à l'article 11.2.3 de la convention :

« (...) pour permettre au Grand Avignon d'exercer son droit à contrôle comptable, la SPL doit :

- Tenir compte des opérations réalisées pour le compte du Grand Avignon dans le cadre du présent contrat d'une façon distincte de sa propre comptabilité ;
- Adresser chaque année, avant le 30 avril, au Grand Avignon un Compte-rendu Annuel à la Collectivité (CRAC) comportant notamment :
  - Un bilan financier prévisionnel faisant apparaître d'une part l'état des réalisations en dépenses et en recettes, et d'autre part l'estimation des dépenses et des recettes restant à réaliser ;
  - Un calendrier prévisionnel actualisé de l'opération faisant apparaître l'échéancier des décaissements et des encaissements ; au cas où ce bilan financier ferait apparaître un non-respect de l'enveloppe financière prévisionnelle, en expliquer les causes et proposer des solutions d'économie ;
  - Une note de conjoncture comme définie au 11.2.2 de reddition annuelle des comptes : la SPL adressera au Grand Avignon, une reddition des comptes de l'exercice, accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives afférentes à l'exécution de son mandat, de façon à permettre l'intégration de la dépense dans la comptabilité publique aux comptes budgétaires adéquats ;

*Le Grand Avignon se réserve le droit de missionner un expert en interne ou en externe pour vérifier sur place et sur pièces la véracité des pièces comptables transmises ».*

Sur le principe, ces dispositions, qui sont pour l'essentiel calquées sur les exigences devant figurer dans les concessions d'aménagement en termes de CRAC (compte rendu annuel à la collectivité), apparaissent de nature à permettre au mandant et à son assemblée délibérante de suivre de manière précise l'évolution financière de l'opération.

La pratique s'est cependant éloignée substantiellement de ces prescriptions puisqu'aucun des documents prévus n'a pu être communiqué à la chambre.

La différence essentielle réside dans l'absence de « reddition des comptes de l'exercice (...) ».

Ainsi, s'agissant de la première convention de mandat, seuls les comptes rendus annuels du mandataire contiennent des éléments de suivi financier de l'exécution du mandat. L'analyse de ces documents appelle les observations suivantes.

##### Pour ce qui concerne les exercices 2012 et 2013

Le bilan financier annuel ne fait apparaître que l'état des réalisations et les prévisions en dépenses (détaillées par grands postes) mais pas en recettes. L'état faisant le point sur la situation des avances ne remédie pas à cette lacune en ce qui concerne les recettes car il ne fournit qu'une information partielle sur leur situation. L'assemblée délibérante n'a donc pas une vision des recettes de subvention et d'emprunt encaissées et en attente, alors qu'il s'agit d'une question centrale.

La mention des recettes dans ce bilan aurait permis à ses destinataires de suivre l'affectation du versement transport et de détecter rapidement le problème qui se posait en la matière.

Par ailleurs, le document ne comporte pas de « *calendrier prévisionnel actualisé de l'opération faisant apparaître l'échéancier des décaissements et des encaissements* ». Dès lors, l'obligation précitée, « *au cas où ce bilan financier ferait apparaître un non-respect de l'enveloppe financière prévisionnelle, [d'] en expliquer les causes et [de] proposer des solutions d'économie* », se trouve privée de portée pratique.

### Pour ce qui concerne l'exercice 2014

Les mêmes constats s'imposent. De surcroît, le bilan financier en dépenses est peu détaillé puisqu'il ne porte que sur le passé (il ne comporte plus de volet prévisionnel, pourtant clairement exigé) et ne comprend qu'un total, le détail par postes ayant disparu.

### Pour ce qui concerne l'exercice 2015

Aucune information sur le suivi en 2015 de la convention de 2012 ne figure dans le rapport du mandataire. Seul l'arrêté des comptes du mandat initial y est mentionné, avec le montant global arrêté par délibération du 23 septembre 2015 (31 548 384,99 € HT).

Il résulte de ces constatations que l'information délivrée au conseil communautaire de la COGA était très insuffisante pour lui permettre de porter une appréciation circonstanciée sur l'exécution financière du projet.

En réponse rapport d'observations provisoires, le PDG de la SPL Tecelys indique « *la convention de mandat de 2012 présentait des clauses difficilement applicables par la SPL. Ainsi, le bilan financier prévisionnel faisant apparaître d'une part l'état des réalisations en dépenses et en recettes et d'autre part l'estimation des dépenses et des recettes restant à réaliser ne pouvait être fourni par la SPL seulement responsable du budget de dépenses* ».

Le PDG ne fournit pas d'éléments infirmant les observations relevées par la chambre qui rappelait dans son rapport les modalités du contrôle financier décrites à l'article 11.2.3 de la convention, notamment l'obligation pour la SPL d'adresser chaque année, avant le 30 avril, au Grand Avignon un compte rendu annuel à la collectivité (CRAC) comportant notamment : un bilan financier prévisionnel faisant apparaître d'une part l'état des réalisations en dépenses et en recettes, et d'autre part l'estimation des dépenses et des recettes restant à réaliser. Le PDG indique également que la SPL ne pouvait fournir qu'un calendrier prévisionnel actualisé de l'opération faisant apparaître l'échéancier des décaissements et le strict respect du budget alloué à l'opération et que celle-ci était donc bien sous contrôle. Or, l'article 11.2.3 de la convention précisait clairement que la SPL devait adresser à la COGA « *un calendrier prévisionnel actualisé de l'opération faisant apparaître l'échéancier des décaissements et des encaissements ; au cas où ce bilan financier ferait apparaître un non-respect de l'enveloppe financière prévisionnelle, en expliquer les causes et proposer des solutions* ». Les tableaux fournis par le PDG en pièces jointes n° 4 et 5 et relatifs au bilan prévisionnel de l'opération pour les années 2014 à 2019 ne mentionnent pas les encaissements prévisionnels.

#### 4.1.2 Le bilan de l'exécution de la convention de mandat de 2012

La conclusion d'une nouvelle convention de mandat « tramway », le 23 avril 2015, a conduit la COGA à établir un bilan général des opérations réalisées par la SPL dans le cadre de la première convention de mandat de 2012.

Ce bilan, remis à la communauté d'agglomération du Grand Avignon les 9 et 18 juin 2015, comportait le récapitulatif des avances de trésorerie et des différents livrables remis par le maître d'œuvre entre octobre 2011 et mai 2014, ainsi que le récapitulatif des dépenses exécutées au titre du mandat (dans le cadre de marchés et hors marchés). Un état récapitulatif des 42 demandes de remboursement effectuées sur la période y était également joint.

La reddition des comptes de la première convention de mandat, réalisée conjointement par la SPL et le Grand Avignon, a été approuvée par délibération n° 36 du conseil communautaire du 23 septembre 2015, pour un montant hors taxes de 31 548 384,99 € (37 635 226,17 € TTC). Le solde de l'avance de trésorerie de la convention de mandat (1 500 000 €) a été remboursé.

La chambre observe qu'alors qu'elle a été qualifiée de « *reddition des comptes* » par le bureau de la COGA, cette opération ne s'est pas accompagnée de l'approbation définitive des comptes par le mandataire (ni par le comptable) et qu'elle n'a pas été suivie de l'intégration des opérations réalisées par le mandataire dans la comptabilité de la COGA comme la convention de mandat le prévoyait pourtant expressément.

En effet, la communauté d'agglomération a décidé de ne pas intégrer à son actif les travaux réalisés dans le cadre de la convention du 12 mars 2012, et de repousser cette opération à l'achèvement du projet de tramway. De ce fait, « *l'attestation du comptable certifiant l'exactitude des facturations et paiements résultant de l'ensemble de pièces justificatives fournies au grand Avignon* », dont l'article 11.3 de la convention prévoyait la production, n'a pas été sollicitée et aucun mouvement n'a été constaté dans les comptes de la COGA. Le tout doit être réalisé à la fin des travaux, ainsi que l'a prévu la délibération du 23 septembre 2015, qui s'est référée sur ce point à l'article 10 de la deuxième convention de mandat du 23 avril 2015 qui visait les travaux réalisés dans le cadre de la convention de mandat du 12 mars 2012.

L'absence d'intégration finale des opérations d'immobilisations réalisées durant la convention de mandat 2012 est d'autant moins acceptable que cette intégration aurait dû être réalisée chaque année.

Outre que la décision de reporter l'intégration des opérations de la convention de 2012 dans les comptes de la COGA n'est pas conforme à ce que prévoyait l'article 11.3 de la convention de mandat de 2012, sa mise en œuvre s'annonce délicate sur un plan pratique. Le comptable a certes précisé que l'intégration à l'inventaire des actifs en cause serait réalisée mandat par mandat, mais sa validation par le comptable interviendra trop tardivement pour que son contrôle ait une réelle portée.

M. Roubaud précise dans sa réponse que les immobilisations en cours sont inscrites comme telles dans la comptabilité du Grand Avignon tant qu'elles ne sont pas terminées et que leur intégration ne peut intervenir qu'après la réception des ouvrages, par laquelle ils sont réputés être achevés.

La chambre rappelle la possibilité d'amortir par composant, notamment le parking île piot qui est déjà en service.

#### **4.1.3 Le contrôle financier et comptable annuel réalisé dans le cadre de la convention de 2015**

L'article 7 de la convention de mandat conclue le 23 avril 2015 exige désormais la production de comptes rendus les 15 juin et 15 novembre de chaque année.

##### 4.1.3.1 Les comptes rendus au 15 juin

L'article 7.2 de la convention relative aux « *Comptes Rendus au 15 juin de chaque année* » prévoit la production des documents suivants :

*« Pendant toute la durée du mandat, le Mandataire transmettra au maître d'ouvrage au plus tard le 15 juin de chaque année les éléments suivants :*

*a) le budget annuel révisé de l'année n qui comportera :*

- i. L'échéancier mensuel prévisionnel des dépenses ;*
- ii. Le montant de l'avance nécessaire pour couvrir la période à venir ;*
- iii. Les besoins en trésorerie ;*
- iv. Un planning prévisionnel ;*
- v. Un calendrier et un bilan financier prévisionnels actualisés de l'opération.*

*b) le bilan annuel (résultat) de l'opération de l'année n-1 qui comportera notamment :*

- i. Le rapport annuel du mandataire ;*
- ii. Un bilan comptable de l'exercice écoulé.*

*c) le bilan nouveau (budget révisé) de l'opération.*

*Les éléments visés au b.i.) ci-dessus seront approuvés par une décision du comité de pilotage ».*

Des comptes rendus ont bien été adressés au président de la COGA le 11 juin 2015 et le 15 juin 2016, avec des informations pratiques et financières sur l'évolution du projet. Cependant ces informations sont difficiles à déchiffrer.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG de la SPL précise qu'un seul compte rendu a été remis au Grand Avignon le 11 juin 2015 et non pas deux comptes rendus. Contrairement à ce qu'écrit le PDG, il y a bien eu 2 comptes rendus, celui du 11 juin 2015 et celui du 15 juin 2016 adressés au président de la COGA.

La chambre constate que les dépenses de 2015 n'ont pas atteint 9,5 M€HT comme annoncé en juin 2015 mais seulement 3,425M€. Comme le souligne le PDG de la SPL dans sa réponse au rapport provisoire, cette baisse provient du report du choix de l'emplacement du CDEM.

Cet exercice à mi-parcours, essentiellement prévisionnel, et le fait que le compte rendu de juin ne soit pas communiqué au conseil communautaire, ne sont finalement guère utiles pour garantir un bon suivi financier de la réalisation du mandat par le mandant.

La chambre maintient que le conseil communautaire devrait être régulièrement informé du niveau de réalisation du projet et de son financement.

#### 4.1.3.2 Les comptes rendus au 15 novembre

L'article 7.1 de la convention relative aux « *Comptes Rendus au 15 novembre de chaque année* » prévoit la production des documents suivants :

*« Pendant toute la durée du mandat, le Mandataire transmettra au Maître d'ouvrage au plus tard le 15 novembre de chaque année les éléments suivants :*

- a) le budget annuel révisé de l'année n.*
- b) le budget de l'opération.*
- c) le budget annuel primitif de l'année n+ 1 [comportant] :*
  - i. L'échéancier mensuel prévisionnel des dépenses ;*
  - ii. Le montant de l'avance nécessaire pour couvrir la période à venir ;*
  - iii. Les besoins en trésorerie ;*
  - iv. Un planning prévisionnel ;*
  - v. Une note explicative.*

*Les éléments visés au b) et au c) ci-dessus seront approuvés par une délibération du Conseil Communautaire du Grand Avignon.*

Les comptes rendus financiers au 15 novembre ont été produits et semblent respecter ces exigences. L'utilisation du verbe « semble » s'explique par le fait que ces comptes rendus comprennent des tableaux qui ne reprennent pas les intitulés des documents demandés à l'article 7.1 et surtout qui mixent souvent en un seul tableau plusieurs des informations qui y sont répertoriées.

En réponse au rapport d'observations provisoires, M. Roubaud précise que les éléments prévus à l'article 7.1 de la convention de mandat figurent bien dans le compte-rendu. La chambre invite néanmoins la SPL à conformer la présentation de son rapport aux intitulés prévus dans l'article 7.1.

Néanmoins, la date du 15 novembre, si elle est adaptée pour établir un prévisionnel de l'exercice n + 1, ne permet pas en revanche d'avoir un compte de l'année en cours fiable. Les comptes rendus produits à cette date sont donc à nouveau essentiellement prévisionnels.

En définitive, il apparaît peu judicieux d'avoir changé en 2015 les obligations de compte rendu financier que prévoyait la convention de 2012 en référence au principe éprouvé du CRAC. Elles étaient en effet de nature, si elles avaient été respectées, à garantir à l'assemblée délibérante une information complète et opérationnelle sur l'évolution financière du projet.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG de la société indique : *« Dans la nouvelle convention de mandat, le CRAC n'a pas été supprimé puisqu'il s'agit en fait du rapport du mandataire. En revanche, celui-ci est complété par deux points techniques et financiers intermédiaires au 15 juin et 15 novembre ».*

Si les rapports annuels du mandataire sont des CRAC, ils doivent être approuvés par le conseil communautaire.

La chambre observe en conclusion que le coût du projet a été estimé à 120,4 M€ HT en avril 2016, soit un montant supérieur au budget alloué (117 M€ HT). Conformément à une demande expresse du président de la communauté d'agglomération, le budget prévisionnel du projet n'a pourtant pas été ajusté en conséquence. En effet, par lettre du 4 mai 2016, le président de la communauté d'agglomération a indiqué au directeur de la SPL « *qu'un consensus [s'était] dégagé [sur la] perspective de rester dans l'estimation initiale, à savoir 117 M€ (...) [et que] les adaptations budgétaires nécessaires à la bonne réalisation du projet ser[ai]ent arrêtées ultérieurement, une fois les marchés de travaux commencés* ».

Validés par délibération n° 39 du 20 juillet 2016 du conseil communautaire de la COGA ces surcoûts n'ont donc à ce stade pas été pris en compte dans le budget total de l'opération. Conformément à une demande de la COGA, ils sont en effet censés être financés sur le poste CERTU « marges pour aléas ».

Compte tenu des dépenses réalisées dans le cadre de la première convention de mandat (31,5 M€ HT), le coût d'investissement est désormais proche de 29,7 M€ HT par kilomètre de tramway. Il se situe donc très au-delà de la prévision de 17,3 M€ HT le kilomètre qui figurait dans le projet présenté dans le cadre du Grenelle II.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG de la SPL précise que « *le coût au kilomètre est logiquement beaucoup plus important que dans le projet initial puisqu'il supporte les dépenses engagées lors du premier mandat (études préliminaires, avant-projet et projet pour une ligne de 14,5 km) les indemnités et dédits à verser aux entreprises titulaires des premiers marchés (notamment ALSTOM), les frais d'études et le décalage planning d'une année pour arrêter un nouveau projet et l'accroissement du poids relatif des charges fixes pour un projet limité à 5,2 km. Si l'on s'en tient au coût du nouveau projet, à savoir 111,5M€ hors indemnités, le coût kilométrique redevient conforme aux normes professionnelles (21,5 M€ au km) pour un tronçon de cette longueur intégrant également des aménagements urbains périphériques* ».

La chambre maintient que les dépenses réalisées sous l'empire de la première convention doivent être comptabilisées dans le projet global du tramway.

### **4.2 Le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage déléguée**

La SPL externalise certaines des tâches qui lui sont dévolues auprès de prestataires de services.

#### 4.2.1 L'assistance à la négociation pour l'achat du matériel roulant

Objet	Procédure	TITULAIRE	N° de Marché	Date de notification	Durée	Date de fin	Montant initial du marché en € HT.	Exécution financière
Assistance à maîtrise d'ouvrage / Pilotage opérationnel - Marché négocié	MN-SMC	X	MA 2012/001	17/09/2012	1 AN notification	16/09/2013	maxi : 35 000,00€ HT	20 862,77€ HT
Marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage relatif à la négociation dans le cadre d'acquisition de rames de tramway	MAPA SMC	Y	MA 2012/003	10/12/2012	6 MOIS notification	09/06/2013	18 000,00€ HT.	18 000,00€ HT
Prestations d'assistance stratégique et méthodologique pour la mise en œuvre du projet de tramway du grand Avignon	MAPA	Y	MA 2013/006	25/10/2013	1 AN notification	maxi = 24/10/2017 (si 3 recond)	mini : 25 000€ HT HT MAXI : 48 000€ HT par an	24 000,00€ HT

La SPL a lancé en 2012 une procédure en vue de la conclusion d'un marché négocié après mise en concurrence pour « *la conception, la fabrication, la livraison et les prestations afférentes au matériel roulant pour le tramway du Grand Avignon* ». Ce marché, qui a finalement été attribué à la société Alstom, est financièrement le plus important des marchés conclus par la SPL (il comporte une tranche ferme de 5 000 000 € HT et une tranche conditionnelle de 38 700 000 € HT).

Parallèlement, la SPL a conclu un autre marché qui, compte tenu de son montant (18 000 € HT), n'a fait l'objet d'aucune publicité ni mise en concurrence, afin d'être assistée dans la conduite des négociations avec les quatre candidats sélectionnés pour l'attribution du marché concernant le matériel roulant.

Selon l'article 2 du cahier des clauses techniques particulières (CCTP), il s'agissait « *d'accompagner la maîtrise d'ouvrage tout au long de la négociation, d'en organiser la stratégie centrale, d'en suivre le déroulement et d'en rendre compte de façon orale mais également écrite. A cette fin, le conseil adoptera son discours au public concerné et produira toutes sortes de supports permettant la bonne compréhension des exposés qu'il sera amené à faire (schémas, diagrammes, tableaux, PPT, notes écrites)* ».

Le consultant devait intervenir dans toutes les phases de la négociation : préparation des négociations (assister le maître d'ouvrage dans la première analyse des offres, définir une méthodologie globale de négociation...), mise en œuvre du plan d'action (assistance lors du premier tour ainsi qu'au second tour des négociations), assistance pour la formalisation de tous les documents et des écrits à toutes les phases de la procédure.

Ce marché, d'un montant minime au regard du projet dans son ensemble mais déterminant par son objet, a été attribué à une société, dont l'activité consiste en « *l'étude, l'assistance technique dans les domaines des services aux collectivités, notamment le transport* » et dont le dirigeant est décrit par le directeur de la SPL comme un « *spécialiste* » reconnu dans le monde des transports.

Les livrables dont la chambre a pris connaissance dans le cadre du contrôle attestent du travail réalisé par ce prestataire. La juridiction observe toutefois que le choix fait par la SPL de conclure avec l'intéressé un marché *intuitu personae*, sans avoir pris la peine de solliciter préalablement d'autres candidats intervenant dans un domaine pourtant concurrentiel, ne lui a pas permis de s'assurer que le prestataire retenu présentait le meilleur profil au regard de ses besoins.

Par ailleurs, même si le directeur et le directeur juridique de la SPL ont indiqué que l'intervention de ce consultant avait permis à la société de bénéficier d'une interface indispensable entre l'acheteur et les candidats, la chambre observe que si la COGA a fait le choix de déléguer à la SPL la maîtrise d'ouvrage du projet de tramway compte tenu de la compétence de ses équipes soulignées par son PDG en réponse au rapport d'observations provisoires, la passation d'un marché d'assistance de maîtrise d'ouvrage avec cette société n'était pas nécessaire.

Le marché, notifié le 10 décembre 2012, la veille de l'ouverture des offres du marché d'acquisition du matériel roulant, a couvert toute la phase de négociation (premier tour de négociation les 22, 23 et 24 janvier 2013, deuxième tour de négociation les 25, 26 et 27 février 2013, commission d'attribution le 7 mai 2013). Il a pris fin le 9 juin 2013, quelques semaines avant la notification à Alstom du marché d'acquisition du matériel roulant, le 26 juillet 2013.

### **4.2.2 L'assistance à l'étude pour la création de « lignes de bus à haute fréquence »**

Le principe de la réalisation de deux lignes de bus à haute fréquence, corollaire de la reconfiguration du projet de tramway et du redéploiement du réseau de transports en commun sur le territoire de l'agglomération, a été approuvée le 10 janvier 2015 par le conseil communautaire de la COGA.

Par délibération du 20 avril 2015, le conseil communautaire a décidé la réalisation d'une étude de faisabilité pour ces deux lignes de bus à haute fréquence, visant notamment à définir le programme des travaux et les conditions techniques et administratives de leur réalisation.

La réalisation sur une période de sept mois de cette étude a été confiée, dans le cadre d'une relation « in house » à la SPL, moyennant une rémunération d'un montant global et forfaitaire de 150 000 € HT.

Un groupe de travail relatif aux « *Lignes de bus à haute fréquence* » (LBHF) a été mis en place pour assurer le pilotage technique de l'étude de faisabilité ainsi confiée à la SPL et y associer les différents partenaires concernés.

Conformément aux orientations du dossier d'aide à la décision et de la délibération du 10 janvier 2015, l'étude a porté sur les liaisons Avignon Nord-Hôpital et Agroparc-Saint Lazare. Elle a proposé un certain nombre de mesures en matière d'aménagements et d'offre, ainsi qu'une analyse des moyens associés et des résultats attendus, y compris en termes de restructuration du réseau bus-tram.

Le rapport du mandataire de 2015 précise que « *deux missions ont ainsi été attribuées à un bureau d'étude (...), pour préciser et valider les orientations prises par le Groupe de Travail* ». L'étude de faisabilité bus-comptages routiers a également été externalisée.

De même que pour le tramway, la SPL a donc eu besoin d'une assistance externe pour réaliser cette expertise. Le recours à un prestataire extérieur était même prévu dans la convention d'étude de faisabilité que la COGA et la SPL ont conclue le 10 juin 2015 (article 2).

Ainsi la réalisation de plus d'un tiers (55 105 € HT) de la prestation facturée par la SPL à la COGA (150 000 € HT) a été confiée à d'autres prestataires. A l'issue de cette étude, la communauté d'agglomération a donné mandat à la SPL de réaliser deux lignes de bus à haute fréquence. La convention correspondante a été conclue en 2016 pour un montant de 18 M€ HT.

Contrairement aux affirmations du PDG de la SPL qui, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, définit les prestations externalisées comme marginales, la chambre confirme que ces dernières représentent néanmoins avec un coût de 55 105 € HT un tiers du marché qui s'élève à 150 000 € HT.

## 5 LA SITUATION FINANCIERE DE LA SPL

L'analyse de la situation financière de la SPL a porté exclusivement sur les comptes principaux de la société. Les comptes de la pépinière d'entreprises, établissement secondaire, n'ont pas été examinés ni intégrés dans l'analyse entre 2012 et 2016 afin de garder une cohérence et un périmètre identique sur l'ensemble de la période sous revue.

La convention de mandat concernant le skate-Park et l'étude relative au projet de création de lignes de bus à haut niveau de service étant financièrement peu significatives, les activités réalisées dans le cadre des conventions de mandat conclues avec la COGA les 12 mars 2012 et 23 avril 2015 pour la réalisation du tramway ont constitué l'essentiel des activités de la SPL au cours de la période examinée. Elle dispose de ce fait d'une faible autonomie qui relativise la portée d'une analyse financière classique.

Les budgets prévisionnels de la SPL et les comptes sociaux sont approuvés chaque année par le conseil communautaire de la COGA.

La présentation des comptes annuels de la SPL a été confiée à la société KPMG et les comptes sociaux sont approuvés chaque année par l'assemblée générale ordinaire de la SPL.

	2012	2013	2014	2015	2016
Marge commerciale					
Production vendue	1 262 160,98 €	1 653 330,00 €	1 726 547,00 €	1 527 265,69 €	1 536 599,30 €
Marge de production	1 262 160,98 €	1 653 330,00 €	1 726 547,00 €	1 527 265,69 €	1 536 599,30 €
<b>Chiffre d'affaires HT</b>	<b>1 262 160,98 €</b>	<b>1 653 330,00 €</b>	<b>1 726 547,00 €</b>	<b>1 527 265,69 €</b>	<b>1 536 599,30 €</b>
<b>Marge brute globale</b>	<b>1 262 160,98 €</b>	<b>1 653 330,00 €</b>	<b>1 726 547,00 €</b>	<b>1 527 265,69 €</b>	<b>1 536 599,30 €</b>
Autres achats et charges externes	316 090,46 €	382 793,59 €	359 188,04 €	236 215,42 €	257 923,02 €
<b>Valeur ajoutée</b>	<b>946 070,52 €</b>	<b>1 270 536,41 €</b>	<b>1 367 358,96 €</b>	<b>1 291 050,27 €</b>	<b>1 278 676,28 €</b>
Impôts, taxes et versements assimilés	14 944,22 €	26 368,82 €	27 073,99 €	25 905,66 €	24 385,08 €
Salaires et traitements	635 564 €	855 325 €	907 154 €	845 676 €	847 307 €
Charges sociales	263 279 €	346 167 €	372 003 €	352 760 €	348 191 €
Charges de personnel	898 843 €	1 201 492 €	1 279 157 €	1 198 436 €	1 195 499 €
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>32 284 €</b>	<b>42 676 €</b>	<b>61 128 €</b>	<b>66 708 €</b>	<b>58 793 €</b>
Reprises sur amortissements et provisions, transferts de charg	1 194 405,47 €	1 590 334,22 €	1 712 287,92 €	1 617 904,62 €	1 602 482,59 €
Autres produits	3,46 €	3,83 €	10,36 €	11,78 €	7,55 €
Dotations d'exploitation sur immobilisations Amortissements	50 375,46 €	60 253,55 €	61 272,43 €	53 149,50 €	46 493,01 €
Autres charges	1,93 €	1,92 €	8,38 €	12,15 €	2,23 €
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>-10 815 €</b>	<b>8 747 €</b>	<b>10 430 €</b>	<b>19 791 €</b>	<b>17 947 €</b>
Produits financiers	11 237,85 €	24 963,79 €	24 327,76 €	12 424,73 €	7 954,41 €
Charges financières	41,90 €	0,00 €	0,00 €	8,21 €	0,00 €
<b>Résultat courant avant impôts</b>	<b>381 €</b>	<b>33 711 €</b>	<b>34 758 €</b>	<b>32 208 €</b>	<b>25 902 €</b>
Total produits exceptionnels			22 030,00 €		14 560,00 €
Total charges exceptionnelles	151,00 €	3 210,48 €	39 589,68 €	14 931,88 €	13 339,02 €
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>-151,00 €</b>	<b>-3 210,48 €</b>	<b>-17 560 €</b>	<b>-14 931,88 €</b>	<b>1 220,98 €</b>
Impôts sur les bénéfices	2 149 €	9 207 €	2 372 €	3 999 €	6 409 €
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>-1 919,18 €</b>	<b>21 293,30 €</b>	<b>14 826,09 €</b>	<b>13 276,67 €</b>	<b>20 713,84 €</b>

## 5.1 Le chiffre d'affaires

La rémunération de la SPL est comptabilisée en prestations de services, dans les produits d'exploitation du compte de résultat de la société.

Si l'essentiel des produits provient de la rémunération liée aux mandats concernant le projet de tramway, qui a représenté 97 % des rémunérations globales de la société, des produits complémentaires ont également été obtenus en 2015 et 2016, correspondant aux rémunérations allouées à la SPL dans le cadre de la convention de mandat relative au skate-park (10 000 €), au titre de l'étude de faisabilité concernant les BHF (98 728 €) et dans le cadre de la convention de mandat par laquelle la COGA lui a délégué la maîtrise d'ouvrage de la réalisation de deux lignes de BHF (92 856 €).

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	Evolution sur la période
706100 - PREST CONVENTION MAITRE OUVRAGE	1 261 663,88 €	1 653 330,00 €	1 726 547,00 €	1 464 580,00 €	1 397 500,00 €	11%
706200 - PREST SKATEPARK Ile PIOT				9 999,99 €	200,00 €	
706300 - PREST CONVENTION BUS				52 685,70 €	46 043,30 €	
70640000 - PREST CONV REALISATION LBHF BUS					92 856,00 €	
708100 - REFACTURATION FRAIS DE DEPLACEMENT	497,10 €	0,00 €	0,00 €			
<b>Production vendue Services</b>	<b>1 262 160,98 €</b>	<b>1 653 330,00 €</b>	<b>1 726 547,00 €</b>	<b>1 527 265,69 €</b>	<b>1 536 599,30 €</b>	<b>22%</b>
Reprises sur amortissements et provisions, trans	7 275 €	26 323 €	10 573 €	6 233 €	5 643 €	-22%
Autres produits	3 €	4 €	10 €	12 €	8 €	118%
<b>Total produits d'exploitation</b>	<b>1 269 440 €</b>	<b>1 679 657 €</b>	<b>1 737 130 €</b>	<b>1 533 510 €</b>	<b>1 542 249 €</b>	<b>21%</b>

En tenant compte des contrats en cours et en intégrant les rémunérations déjà versées et celles à percevoir jusqu'en 2019 (fixées dans les conventions relatives aux mandats ou études confiés à la SPL), le total des rémunérations allouées à la société depuis sa création fin 2011 devrait atteindre environ 13,3 M€ en 2019.

Mandats	Objet	Montant Rémunération HT	
GA	Convention de Mandat tramway 2012	5 129 440€	Acquis au 31/3/2015
GA	Convention de Mandat tramway 23 04 2015	6 550 000€	Défini forfaitairement
GA	Avenant Mandat tramway 2015 du 26 07 2016	770 000€	Défini forfaitairement
GA	Convention étude faisabilité BHF du 16 06 2015	98 729€	Acquis au 31/12/2015
Avignon	Convention de mandat skateboard du 16 02 2015	10 000€	Acquis au 31/12/2015
GA	Convention de mandat maîtrise d'ouvrage pour la réalisation 2 lignes BHF du 26 07 2016	650 000€	Défini forfaitairement
GA	Convention mandat 2017 maîtrise d'ouvrage réalisation parking	95 000€	Défini forfaitairement
	<b>Total rémunération 2012 -2019</b>	<b>13 303 169€</b>	

En réponse au rapport d'observations provisoires, M. Roubaud affirme que « *le total de la rémunération 2012-2019 perçue par la SPL n'a pas de signification en lui-même dans la mesure où il couvre plusieurs projets avec de surcroît la ré étude du projet initial* ». La chambre confirme que dans la mesure où les 5 M€ de la première convention de mandat étaient incompressibles quelle que soit la taille du projet, le coût s'élève bien *in fine* à 13,3 M€.

Les rémunérations à venir sont cependant susceptibles d'être minorées ou majorées conformément aux dispositions des différentes conventions de mandat en vigueur.

Alors que la première convention de mandat conclue en 2012 pour la réalisation du tramway prévoyait uniquement un système de pénalité (jamais appliqué) en cas d'absence de production des documents financiers et comptables dans les délais prévus, la deuxième convention de mandat conclue en 2015 a instauré un système d'intéressement / pénalité.

La convention prévoit en effet un système d'intéressement positif (majoration de 2 % de la rémunération prévue par le contrat) ou de pénalités (réduction de 2 % de la rémunération) selon que le mandataire aura ou non respecté l'enveloppe financière prévisionnelle du projet. Le montant de l'intéressement ou de la pénalité sera déterminé en fin de mission, sur la base du bilan général de l'opération.

Ce système d'intéressement incitatif a également été introduit dans les dernières conventions de mandat conclues par la SPL en 2016 pour la réalisation de lignes de bus (+ ou - 3 %) et en 2017 pour la réalisation d'un parking (+ ou - 2 %).

## 5.2 Les charges d'exploitation

L'augmentation des charges d'exploitation intervenue au cours de la période examinée (+ 19,6 %) est en adéquation avec celle des produits (+ 21 %), les rémunérations devant couvrir intégralement les frais de fonctionnement de la SPL.

Cette évolution des charges s'explique essentiellement par l'augmentation des dépenses de personnel due aux recrutements occasionnés par l'avancement du projet de tramway. Leur part dans les charges d'exploitation de la SPL est passée de 70 % en 2012 à 78 % en 2016.

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	Evolution sur la période
Total Autres achats et charges externes	316 090 €	382 794 €	359 188 €	236 215 €	257 923 €	-18,40%
Impôts, taxes et versements assimilés	14 944 €	26 369 €	27 074 €	25 906 €	24 385 €	63,17%
Salaires et traitements	635 564 €	855 325 €	907 154 €	845 676 €	847 307 €	33,32%
Charges sociales	263 279 €	346 167 €	372 003 €	352 760 €	348 191 €	32,25%
Dotations d'exploitation sur immobilisations	50 375 €	60 254 €	61 272 €	53 150 €	46 493 €	-7,71%
Autres charges	2 €	2 €	8 €	12 €	2 €	15,54%
<b>Total charges d'exploitation (II)</b>	<b>1 280 255 €</b>	<b>1 670 910 €</b>	<b>1 726 700 €</b>	<b>1 513 719 €</b>	<b>1 524 302 €</b>	<b>19,06%</b>

### 5.2.1 Les charges externes

Des économies ont été réalisées notamment sur les dépenses de téléphonie (- 12 % en 5 ans), à la suite de la renégociation en 2015 des contrats conclus dans ce domaine par la SPL. Cependant c'est surtout l'arrêt la même année des dépenses relatives à l'espace « Maison du tram » et la diminution des dépenses relatives à « l'espace emploi Tram » en 2016 qui expliquent la baisse des charges générales constatée sur la période (- 18,4 %).

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	Var. %	variation annuelle moyenne
626200 - TELEPHONE FIXE	3 546,80 €	4 788,93 €	3 962,54 €	2 264,38 €	2 427,64 €	-32%	-9,0%
626210 - TELEPHONE PORTABLE	4 506,16 €	6 175,32 €	5 222,93 €	4 939,82 €	3 966,07 €	-12%	-3,1%

#### Les locations immobilières pour la maison du tram et l'espace emploi

##### *Maison tram*

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
613210000 - LOCATION MAISON TRAM	8 600,00 €	51 450,30 €	38 026,35 €	0,00 €	0,00 €
614100 - CHARGES LOCATIVES MAISON	980,00 €	5 880,00 €	4 336,37 €	0,00 €	212,92 €
615211 - ENTRETIEN LOCAUX MAISON	0,00 €	2 676,29 €	1 545,77 €	0,00 €	
<b>TOTAL</b>	<b>9 580,00 €</b>	<b>60 006,59 €</b>	<b>43 908,49 €</b>	<b>0,00 €</b>	<b>212,92 €</b>

*Maison emploi*

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
61322000 - LOCATION ESPACE EMPLOI	0,00 €	8 550,00 €	11 400,00 €	11 400,00 €	2 850,00 €
614200 - CHARGES LOCATIVES ESPACE EMPLOI	0,00 €	1 881,75 €	2 531,57 €	2 510,43 €	367,99 €
615212 - ENTRETIEN LOCAUX ESPACE EMPLOI	0,00 €	494,40 €	404,16 €	0,00 €	
TOTAL	0,00 €	10 926,15 €	14 335,73 €	13 910,43 €	3 217,99 €

En revanche, le siège social représente toujours un coût important dans les charges de la société (115 000 € en 2016), même si la renégociation du bail correspondant en 2016 devrait à terme profiter à la SPL (elle va se traduire par une économie de 7 000 € par an à compter du mois de juillet 2017).

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	Var. %	variation annuelle moyenne
61320000 - LOCATIONS SIEGE SOCIAL	86 750,00 €	90 266,88 €	91 885,79 €	91 997,44 €	91 104,24 €	5%	1,2%
614000 - CHARGES LOCATIVES SIEGE SOCIAL	18 121,99 €	20 098,08 €	9 210,53 €	12 962,11 €	16 073,59 €	-11%	-3,0%
615210 - ENTRETIEN DES LOCAUX	7 908,21 €	9 058,10 €	8 688,82 €	7 515,92 €	7 856,91 €	-1%	-0,2%
TOTAL	112 780,20 €	119 423,06 €	109 785,14 €	112 475,47 €	115 034,74 €	2%	0,5%

La connaissance des coûts globaux immobiliers doit pourtant être une préoccupation première de bonne gestion. Si l'on se réfère aux principaux ratios pris en compte pour les services de l'Etat, la SPL maîtrise ses coûts de fonctionnement liés au bâtiment du siège, sauf pour ce qui concerne le montant du loyer, qui est nettement supérieur.

L'Etat mène une politique immobilière qu'il peut être intéressant de transposer à la SPL pour connaître les ratios d'utilisation des surfaces du bâtiment principal en termes de performance immobilière. Une utilisation plus efficace des surfaces constitue le principal moyen pour améliorer le rendement des bâtiments.

Au regard du ratio de 12 m<sup>2</sup> de surface utile nette (SUN) par poste de travail, qui constitue la norme d'occupation en vigueur dans les services de l'Etat, la gestion de la SPL offre dans ce domaine d'importantes marges de progrès. Ce ratio s'établit en effet pour ce qui la concerne à 21 m<sup>2</sup> de SUN par poste de travail.

La SPL se situe en revanche dans la norme fixée par l'Etat pour ce qui concerne l'optimisation de la capacité utile d'accueil : en effet, le ratio rapportant la surface utile nette à la surface utile brute de ses locaux est égal à 68 %, alors que le plafond retenu pour les services de l'Etat est de 67 %. Il en va de même pour le ratio postes de travail / résidents ETPT (pour lequel la cible est égale à 1).

Il est à noter que, bien qu'il ait été préparé par les services de la COGA, le bail conclu le 6 octobre 2011 n'a pas été signé par Mme Roig en sa qualité de présidente de la communauté d'agglomération mais comme présidente de la SPL. Ce procédé a permis de ne pas appliquer les procédures relatives à la prise à bail de locaux privés par les collectivités territoriales<sup>7</sup>.

<sup>7</sup>En cas de prise à bail de plus de 12 000 € / an (loyer annuel + charges comprises), un avis de France domaine est obligatoire (France-Domaine doit formuler son avis dans le délai d'un mois à compter de la réception de la demande d'avis et d'un dossier

La chambre observe de surcroît que le bail a été souscrit pour une durée initiale de neuf ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 alors que le projet de tramway devait être achevé en 2016.

### 5.2.2 Les effectifs de la SPL

Les recrutements au sein de la SPL concernent deux catégories d'agents : les employés, techniciens et agents de maîtrise (ETAM) d'une part, les cadres d'autre part. Les effectifs de la SPL ont-ils doublé entre 2012 et 2016.

Fonctions	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
Accueil du public			1	1	1	1
Agent d'accueil Maison du Tram			1			
Assistante de direction			1	1	1	
Assistante juridique			1	1	1	1
Chargé de mission		1	1			
Chargé de communication						1
Directeur	1	1	1	1	1	1
Directeur de la communication		1	1			
Directeur de programme			1	1	1	1
Directeur de projet	1	1	1	1	1	1
Directeur juridique et adm		1	1	1	1	1
Directeur RH et finances		1	1	1	1	1
Expert en Conseil en informatique		1	1	1	1	1
Expert et conseil pour la mise en œuvre de l'action foncière				1	1	
Ingénieur			2	3	3	4
médiateur commerce						1
Médiateur de chantier						3
Responsable de la comptabilité de mandat		1	1	1	1	1
Responsable infrastructure	1	1	1	1	1	1
Responsable matériel roulant et systèmes	1	1	1	1	1	
Responsable opération d'urbanisme et d'aménagement		1	1			
<b>Total général</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>19</b>

Source : contrats de travail fournis par la SPL. Tableau en effectifs.

### 5.2.3 La politique salariale

Lors de leur recrutement, certains salariés ont bénéficié de stipulations contractuelles favorables à leurs intérêts. Les intéressés bénéficient en effet de primes se situant selon les cas à la marge ou au-delà des possibilités qu'offre la convention collective SYNTEC, applicable aux bureaux d'études techniques, cabinets d'ingénieurs conseil et sociétés de conseil, dont relève la SPL TECELYS.

complet). L'organe délibérant de la collectivité concernée doit ensuite délibérer sur l'opération immobilière au vu de l'avis rendu par France-Domaine.

Ainsi, le directeur de projet bénéficie d'une prime d'objectif, déterminée après un entretien annuel avec son supérieur hiérarchique ; cette prime, d'un montant égal à 15 %, ne peut être inférieure à 10 % du salaire de l'intéressé ; non prévue par la convention collective, elle ne constitue pas une véritable prime de performance dès lors que le contrat initial de l'intéressé prévoyait qu'elle lui était automatiquement due à hauteur des deux-tiers de son montant ; par avenant du 1<sup>er</sup> juillet 2016, son montant a été diminuée de 10 % mais son versement a été rendu intégralement automatique.

Les contrats du directeur de projet et du directeur de programme, prévoient qu'en cas de licenciement, ils bénéficieront d'indemnités plus favorables que celles prévues par la convention collective (six mois de salaire sauf en cas de faute lourde, pour le premier, trois mois de salaire brut pour le second).

Par ailleurs deux clauses du contrat conclu en 2011 par le président de la COGA avec le directeur de la SPL lui garantissent des indemnités automatiques lors de la cessation de ses fonctions :

- Une indemnité de licenciement de 12 mois de salaire brut, versée « quel que soit le motif de licenciement, y compris démission ou départ en retraite » ; dans la mesure où elle prévoit le versement sans restriction de l'indemnité, cette clause est incompatible avec la convention collective, dont l'article 18 exclut expressément le versement d'une indemnité de licenciement en cas de faute grave ou lourde, et a fortiori en cas de démission.
- Une indemnité spéciale forfaitaire égale à sept dixièmes de la moyenne mensuelle du salaire perçu au cours des trois derniers mois de présence, en contrepartie d'une clause de non concurrence ; la convention collective ne prévoit pas la possibilité de verser une telle prime ; elle est d'ailleurs dépourvue d'objet en cas d'espèce, la mission dévolue à la SPL d'assurer la maîtrise d'ouvrage du projet de tramway de l'agglomération d'Avignon étant par essence non concurrentielle.

Les rémunérations des salariés de la SPL, qui sont soumis au droit du travail, sont librement négociées lors de leur recrutement, même si leurs contrats de travail visent expressément la convention collective SYNTEC. Cette dernière comporte des grilles de rémunérations applicables aux ETAM (employés, techniciens, et agents de maîtrise) ainsi qu'aux ingénieurs et cadres d'entreprises

L'article 4.4 de l'avenant du 1<sup>er</sup> avril 2014 de l'accord du 22 juin 1999 relatif à la durée de travail (forfait annuel en jours) précise que « *le personnel ainsi concerné doit bénéficier d'une rémunération annuelle au moins égale à 120 % du minimum conventionnel de sa catégorie sur la base d'un forfait annuel de 218 jours travaillés ou sur la base du forfait défini en entreprise. Chaque année l'employeur est tenu de vérifier que la rémunération annuelle versée au salarié est au moins égale à 120 % du minimum conventionnel de son coefficient* ».

Afin d'avoir une base de comparaison la plus précise possible pour évaluer la rémunération mensuelle des salariés de la SPL (payés sur 13 mois) par rapport aux salaires minimums indicatifs de la convention collective (calculés sur 12 mois), la chambre a ramené les salaires annuels des personnels de la SPL à 12 mois.

Il ressort de cette analyse que si les rémunérations des ETAM et des ingénieurs sont proches de la référence de 120 % du minimum conventionnel, en revanche, elles sont très supérieures au minimum défini dans la convention collective pour trois cadres de la société : le directeur juridique, fonctionnaire territorial en disponibilité, qui bénéficie d'un salaire brut mensuel représentant 207 % du minimum conventionnel, le directeur de projet, qui bénéficie d'un salaire brut mensuel représentant 222 % du minimum conventionnel, et le directeur de la société, qui bénéficie d'un salaire brut mensuel, représentant 259 % du minimum conventionnel. Conformément à leur contrat de travail, ces deux derniers bénéficient également de véhicules de fonctions, constitutifs d'un avantage en nature déclaré sur leurs bulletins de paie.

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	Var. %	variation annuelle
791250 - AVANTAGE EN NATURE VEHICULES	7 275,18 €	7 936,56 €	6 493,58 €	5 462,88 €	5 462,88 €	-25%	-6,9%
641410 - AVANTAGE EN NATURE VEHICULE	7 275,18 €	7 936,56 €	6 493,58 €	5 462,88 €	5 462,88 €	-25%	-6,9%

La chambre observe également que le poste de responsable du service des ressources humaines et des finances, dont le salaire est proche des seuils de référence de la convention collective, est occupé par un fonctionnaire territorial détaché à la SPL qui exerçait antérieurement ses fonctions au sein de la direction financière de la COGA en tant qu'agent de catégorie C.

A la différence des cadres administratifs, les ingénieurs de la société bénéficient d'un niveau de rémunération proche du minimum conventionnel, alors qu'ils ont été recrutés pour leurs compétences dans la réalisation d'un projet complexe. Ce constat relativise l'intérêt de créer une structure *ad hoc* pour, notamment, procéder au recrutement de personnels présentant des profils spécifiques : il en ressort en effet que les postes proposés par la SPL au titre des fonctions supports (administratives, juridiques, mangement) auraient pu être pourvus à moindres frais par des agents de la fonction publique territoriale.

#### 5.2.3.1 Les revalorisations salariales et les primes exceptionnelles

Outre les rémunérations contractuellement fixées, les dépenses de personnel peuvent également fluctuer suite aux revalorisations des salaires, retranscrites soit dans des avenants aux contrats des salariés concernés (en cas de changement de catégorie des intéressés dans la grille salariale de la convention collective) soit sur le fondement de simples notes internes (lorsque la revalorisation ne résulte pas d'un changement de catégorie du salarié concerné).

Certains agents ont ainsi bénéficié, discrétionnairement, d'augmentations importantes de leur rémunération et du versement de primes exceptionnelles non prévues par leurs contrats.

Les revalorisations réalisées par avenants, qui ont débouché sur des augmentations de salaire automatiques de 13 à 43 %, ont concerné sept personnes en cinq ans.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le PDG de la SPL juge la grille de positionnement de la convention collective SYNTEC bien trop réduite et les définitions des fonctions bien trop sommaires pour permettre une classification pertinente des salariés. Il affirme que l'entreprise n'attache aucune importance à cette grille déconnectée du marché.

La chambre maintient son observation relative à la politique salariale favorable aux cadres dirigeants et bien supérieure, voire dérogatoire aux rémunérations prévues par la convention collective SYNTEC. Elle rappelle que la SPL TECELYS est une entreprise publique locale, qui est très majoritairement financée sur fonds publics.

### 5.3 La formation de l'autofinancement

#### L'excédent brut d'exploitation

Le taux de profitabilité, rapportant l'excédent brut d'exploitation au chiffre d'affaires, qui exprime la capacité de la SPL à dégager un revenu à partir des ressources financières qu'elle emploie, est faible (il est passé de 2,56 % en 2012 à 3,83 % en 2016).

En Euros	2012	2013	2014	2015	2016
Excédent brut d'exploitation	32 284 €	42 676 €	61 128 €	66 708 €	58 793 €
Résultat d'exploitation	-10 815,13 €	8 746,99 €	10 430,01 €	19 791,03 €	17 947,45 €
Chiffre d'affaires hors refacturations	1 261 663,88 €	1 653 330,00 €	1 726 547,00 €	1 527 265,69 €	1 536 599,30 €
Taux de marge brute d'exploitation EBE/CA	2,56%	2,58%	3,54%	4,37%	3,83%
Ratio résultat d'exploitation / CA	-0,86%	0,53%	0,60%	1,30%	1,17%

La capacité d'autofinancement (CAF) est constituée de l'ensemble des ressources internes générées par la société dans le cadre de son activité qui permettent d'assurer son financement.

En Euros	2012	2013	2014	2015	2016
Excédent brut d'exploitation	32 283,62 €	42 675,54 €	61 127,81 €	66 708,28 €	58 792,57 €
(+) Produits financiers	11 237,85 €	24 963,79 €	24 327,76 €	12 424,73 €	7 954,41 €
(-) Charges financières	41,90 €	0,00 €	0,00 €	8,21 €	0,00 €
(+) Produits exceptionnels			22 030,00 €		14 560,00 €
(-) Charges exceptionnelles	151,00 €	3 210,48 €	39 589,68 €	14 931,88 €	13 339,02 €
(-) Impôts sur les bénéfices (X)	2 149,00 €	9 207,00 €	2 372,00 €	3 999,00 €	6 409,00 €
Capacité d'autofinancement	41 179,57 €	55 221,85 €	65 523,89 €	60 193,92 €	61 558,96 €
Ratio CAF/Chiffre d'affaires	1,62%	1,64%	1,89%	1,96%	2,00%

Le ratio CAF/chiffre d'affaires permet de mesurer les ressources internes que la société dégage pour assurer son propre financement. Compte tenu de la dépendance financière de la SPL aux conventions de mandat qu'elle a conclues pour la réalisation du projet de tramway, ce ratio s'établit également à un faible niveau. Ainsi, en 2016, pour 100 € de chiffre d'affaires, la SPL n'a généré que 2 € de ressources internes pour assurer son financement.

## 5.4 Le bilan

	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources stables	3 103 120	3 219 374	1 735 031	1 762 867	1 069 022
Actif immobilisé	278 132	256 105	208 295	155 529	111 751
<b>FDR</b>	<b>2 824 988</b>	<b>2 963 269</b>	<b>1 526 736</b>	<b>1 607 338</b>	<b>957 271</b>
Actif circulant	1 788 757	669 778	831 258	1 092 936	950 240
Ressources d'exploitation	434 905	341 879	304 854	333 361	293 806
<b>BFR</b>	<b>1 353 852</b>	<b>327 899</b>	<b>526 404</b>	<b>759 575</b>	<b>656 434</b>
TRESORERIE	1 471 134	2 635 367	1 000 330	847 762	301 128

Le fonds de roulement est largement positif compte tenu du très faible niveau des immobilisations de la société. Il a représenté jusqu'à 654 jours de chiffre d'affaires au 31 décembre 2013

Le besoin en fonds de roulement, positif, traduit le fait que le cycle d'exploitation ne se finance pas par lui-même. Il est fortement erratique sur la période.

	2012	2013	2014	2015	2016
Chiffre d'affaires HT	1 262 161	1 653 330	1 726 547	1 527 266	1 536 599
FDR	2 824 988	2 963 269	1 526 736	1 607 338	957 271
couverture du CA (en jours)	817	654	323	384	227
CA	1 262 161	1 653 330	1 726 547	1 527 266	1 536 599
BFR	1 353 852	327 899	526 404	759 575	656 434
couverture du CA (en jours)	392	72	111	182	156
Trésorerie nette	1 471 134	2 635 367	1 000 330	847 762	301 128
couverture du CA (en jours)	425	582	211	203	72

## 5.5 La trésorerie

Ramené au chiffre d'affaires, la trésorerie nette de la SPL a toujours été largement excédentaire, sauf en 2016. Au 31 décembre 2013, elle a atteint l'équivalent de 582 jours de chiffre d'affaires, traduisant un problème de calibrage des avances versées par la COGA à la SPL au début de l'exécution de la convention de mandat conclue le 12 mars 2012 pour la réalisation du projet de tramway. Cette difficulté aurait pu être identifiée si le mandataire avait adressé à la communauté d'agglomération un compte rendu annuel d'activité (CRAC). Une amélioration a toutefois été perceptible à partir de 2015 et surtout en 2016 (couverture de 72 jours de chiffre d'affaires).

Si l'actif de la SPL ne comporte pas de valeurs mobilières de placement, elle dispose en revanche de disponibilités conséquentes au 31 décembre de chaque année, au détriment de la COGA, compte tenu du dispositif mis en place en partenariat avec le Grand Avignon et le comptable public afin d'éviter que la société ne se retrouve sans liquidité entre la fin du mois de décembre et le milieu du mois de janvier<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Conformément à la convention de mandat 2015, l'avance ordinaire doit en principe être restituée à la fin de chaque année et une nouvelle avance pour l'année suivante doit être mise en place au mois de janvier.

Bien que les conventions de mandats en cours ne précisent aucunement l'affectation des produits financiers générés par les avances de trésorerie, les intérêts qui en sont issus sont tous conservés par la SPL.

	2012	2013	2014	2015	2016
518700 intérêts courus à recevoir	5 230€	9 769€	3 208€	2 798€	1 575€
<b>DISPONIBILITES</b>	<b>1 471 135€</b>	<b>2 635 337€</b>	<b>1 000 331€</b>	<b>784 440€</b>	<b>301 128€</b>

Les modalités de fonctionnement des avances de trésorerie sont, quant à elles relativement proches dans toutes les conventions de mandat.

En plus d'une avance de trésorerie ordinaire, fixée à partir d'un échéancier prévisionnel des dépenses à venir en N+1, des avances de trésorerie peuvent être accordées à la SPL à titre ponctuel (pour couvrir des dépenses qui figurent au budget prévisionnel approuvé mais dont le montant excède l'avance annuelle) ou exceptionnel (pour couvrir des dépenses non prévues au budget prévisionnel approuvé et dûment justifiées par le mandataire).

Deux mesures permettent de faciliter le suivi des avances du mandat :

- La SPL a souhaité disposer de comptes distincts pour les différents mandats afin de faciliter les contrôles et restitutions d'avance.

Au 31 décembre 2016, trois comptes étaient ouverts :

	2012	2013	2014	2015	2016
512100 Caisse épargne fonctionnement	1 465 905€	325 194€	333 424€	236 204€	243 623€
512300 Caisse d'épargne mandat		2 300 375€	663 698€	545 438€	55 931€
512400 Caisse d'épargne skate				63 323€	

Selon le directeur de la SPL, le compte « caisse d'épargne skate », inactif depuis 2016, deviendrait un compte « caisse d'épargne mandat réalisation bus », et un autre compte bancaire serait ouvert pour le mandat « parking ».

- Les demandes de remboursement des factures payées ne peuvent pas donner lieu à une compensation avec la mise en place d'avances de trésorerie ordinaires ou ponctuelles. Ces opérations doivent être distinctes.

Le suivi interne de la trésorerie est effectué *via* un tableau *ad hoc*, qui est arrêté une fois le budget voté et mis à jour *a minima* mensuellement, lors des réunions de contrôle de gestion.

## 6 LA COMMANDE PUBLIQUE

De 2011 à 2015, la SPL était tenue de respecter les dispositions du code des marchés publics lorsqu'elle agissait dans le cadre d'un mandat prévu par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite loi MOP.

Pour la satisfaction de ses propres besoins, la SPL n'était en revanche pas soumise au code des marchés publics. Dans le cas où elle entendait faire appel à des prestataires extérieurs, les marchés conclus avec ces opérateurs étaient soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Les procédures doivent respecter les principes de transparence, de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices antérieurement soumis au code des marchés publics et à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relèvent des mêmes règles fixées par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

### 6.1 L'environnement de la commande publique

La SPL ne s'est pas dotée d'un service de la commande publique. Cependant, deux salariés, un directeur juridique et de la commande publique et une assistante juridique, veillent plus particulièrement au respect des règles en vigueur dans ce domaine.

Ce directeur assure essentiellement une mission d'assistance auprès des chargés d'affaires dans la rédaction des procédures et de contrôle des procédures de passation des marchés.

Si, dans le cadre des mandats concernant le projet de tramway, les offres sont classiquement soumises à la commission d'appel d'offres (CAO) ou à la commission des marchés à procédure adaptée (CMA) de la COGA, conformément à des annexes spécifiques (cf. l'annexe 2 à la convention de mandat du 12 mars 2012 et les annexes 4 et 5 à la convention de mandat du 23 avril 2015), la SPL a également formalisé ses procédures internes pour l'accès à la commande publique.

Les logigrammes internes sur la contractualisation ne sont cependant plus à jour depuis la parution de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (modification des seuils).

En réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG de la SPL prend acte de la demande d'actualisation de son guide interne de la commande publique préconisée par la chambre.

Concernant les litiges relatifs à la commande publique, seul un marché a fait l'objet d'une procédure contentieuse : le marché d'acquisition de rames de tramway, attribué à la société Alstom, dans le cadre d'un référé précontractuel introduit auprès du tribunal administratif de Nîmes par un candidat non retenu. Ce dernier arguait d'un manquement aux obligations de transparence concernant les sous-critères d'analyse des offres et d'une rupture d'égalité de traitement entre les candidats, intervenue notamment pendant la phase de négociation. Par ordonnance du 5 juillet 2013, le tribunal administratif a rejeté la requête. Cette ordonnance n'a fait l'objet d'aucun recours.

## 6.2 Cartographie des marchés passés par la SPL

Hors marchés initiés par la COGA<sup>9</sup> avant la création de la SPL, cette dernière a lancé 69 procédures depuis sa création jusqu'au 31 décembre 2016, parmi lesquelles 62 ont abouti à la conclusion d'un marché.

Les sept autres ont fait l'objet d'un classement sans suite compte tenu de modifications de programme ou, plus rarement, pour motif d'intérêt général.

3 % des marchés en cause ont été conclus pour le compte de la ville d'Avignon, 16 % pour le compte propre de la SPL et 81 % pour le compte de la COGA :

En ce qui concerne la ville d'Avignon, seuls deux marchés ont été attribués et exécutés en 2015 dans le cadre du mandat relatif à la réalisation du Skate Park.

Pour la satisfaction de ses besoins en lien avec ses activités opérationnelles, la SPL a conclu dix marchés, dont neuf marchés à procédure adaptée (MAPA). Le marché le plus important a concerné l'assistance et le conseil pour la mise en œuvre du système de management qualité de la société conclu pour un montant minimum de 18 000 € HT et un montant maximum de 89 000 € HT).

La SPL a lancé pour le compte de la COGA 57 procédures, qui ont abouti à la conclusion de 50 marchés. Sept ont été classées sans suite, notamment durant la période de transition qu'a constituée l'année 2014, marquée par la préparation de la reconfiguration du projet de tramway ; tous les marchés passés par la SPL pour le compte de la COGA l'ont été dans le cadre des conventions de mandat conclues en 2012 et 2015 pour la réalisation de ce projet.

A l'exception des deux marchés, toutes les autres procédures ont fait l'objet d'une mise en concurrence, dans le cadre d'un appel d'offres ouvert (30 cas), d'un marché négocié (7 cas), d'un concours (un cas) ou d'un marché à procédure adaptée (17 cas).

<sup>9</sup> Marché 11MOE016 « de maîtrise d'œuvre des deux lignes de tramway » conclu en octobre 2011 ;  
Marché 11PI009 relatif à la « stratégie de communication, [la] conception graphique et [la] rédaction des supports de communication » conclu en mai 2011.

### 6.3 Les marchés examinés

Outre les deux marchés déjà évoqués *supra* au point 4.2, trois marchés passés et exécutés dans le cadre de la première convention de mandat conclu en 2012 par la SPL et la COGA pour la réalisation du projet de tramway ont été plus particulièrement examinés dans le cadre du contrôle :

- Le marché conclu en 2013 pour la réalisation du parc relais de l'île Piot et de sa voie d'accès entre les ponts Daladier et Europe (pour un montant initial de 3 383 566 € HT) ;
- Le marché d'assistance en matière d'opérations foncières conclu en 2012 pour un montant initial de 673 730 € HT ;
- Le marché de maîtrise d'œuvre conclu en 2013, pour un montant initial de 784 000 € HT (tranche ferme) et 67 650 € HT (tranche conditionnelle), pour la conception et la réalisation du CDEM du tramway à l'issue d'une procédure de marché négocié, la procédure de concours initialement prévue ayant été abandonnée pour motif d'intérêt général.

Pour ces trois marchés, la chambre a examiné la conformité des procédures de passation à la réglementation applicable et aux principes de la commande publique, la pertinence de la définition des besoins et la régularité des avenants dont ces marchés ont fait l'objet.

Bien qu'il soit financièrement le plus important des marchés conclus par la SPL au cours de la période examinée, le marché d'acquisition des matériels roulants n'a pas été sélectionné notamment parce qu'il a fait l'objet d'un examen de la part du juge administratif.

#### 6.3.1 Le marché de réalisation du parc relais de l'île Piot et de sa voie d'accès entre les ponts Daladier et Europe

##### 6.3.1.1 La passation du marché

Les travaux de réalisation du parc relais étaient estimés par la maîtrise d'œuvre à plus de 5 M€ HT. Compte tenu de ce montant et des seuils prévus par le code des marchés publics, le marché a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert sur le fondement des articles 144, 160 et 161 dudit code.

##### 6.3.1.2 La publicité et la mise en concurrence

Les mesures de publicité ont été réalisées dans deux journaux d'annonces légales et un délai de 52 jours a été laissé aux candidats pour répondre (la date limite de réception des offres a été fixée au 2 septembre 2013). Cependant, la lecture des deux avis d'appel à publicité et à candidature (AAPC) montre qu'ils étaient contradictoires.

Alors que le paragraphe II.1.8 relatif à l'« *information sur les lots* » de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) paru dans le journal officiel de l'union européenne (JOUE) du 13 juillet 2013 comportait la mention « *division en lots : oui. Il est possible de soumettre des offres pour tous les lots* », l'AAPC publié dans l'édition 12 juillet 2013 du BOAMP précisait à l'inverse que « *les offres [devaient] être soumises pour tous les lots* ».

Les deux AAPC signalaient expressément que le marché était divisé en lots (lot n° 1 : voiries, réseaux divers (VRD) ; lot n° 2 : ouvrages d'art ; lot n° 3 : implantation), laissant penser que le principe de l'allotissement serait respecté.

L'allotissement consiste à répartir un marché en plusieurs sous-ensembles susceptibles d'être attribués séparément et de donner lieu, chacun, à l'établissement d'un marché distinct. Il a pour objet de susciter une plus large concurrence entre les entreprises et de favoriser l'accès à la commande publique.

Cependant le règlement de la consultation (point I.3) précisait qu'il convenait de répondre à tous les lots, ceux-ci devant être considérés comme des lots « *techniques* » et non « *juridiques* ».

Cet ensemble d'éléments témoignent pour le moins d'un manque de clarté de la procédure s'agissant de l'obligation d'allotissement prévue par le code des marchés publics.

Une jurisprudence établie du Conseil d'Etat précise qu'un pouvoir adjudicateur ne peut pas imposer aux candidats, dans le règlement de consultation, l'obligation de présenter des offres pour tous les lots faisant l'objet d'une mise en concurrence, une telle pratique s'analysant comme un contournement de l'obligation d'allotissement figurant à l'article 10 du code des marchés publics (CMP) (CE, 1<sup>er</sup> juin 2011 société Kone).

La SPL a précisé que « *cette démarche avait été mise en œuvre à l'époque par le MOE [maître d'œuvre] qui souhaitait identifier des « catégories » de prestations pour lesquelles elle parlait de « lots techniques » afin de conclure un seul marché pour réaliser la totalité des travaux. La Maîtrise d'ouvrage n'ayant pas adhéré à la démarche, celle-ci n'est plus utilisée et seule la notion de lot telle que prévu à l'actuel décret 2016-360 du 25/03/2016 relatif aux marchés publics est mise en œuvre* ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le PDG de la SPL indique : « *La disponibilité du règlement particulier de consultation (RPC) dès la parution de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) avait pour objectif de compléter l'information et non pas d'accroître la confusion* ».

La chambre confirme que les informations contradictoires au sujet de l'existence ou non de lots et de l'obligation de candidater ou non à tous ces lots a généré plus de confusion que de clarté.

#### 6.3.1.3 La sélection des candidatures et la régularité de l'attribution et de la notification du marché

Cinq plis ont été déposés le dernier jour (2 septembre 2013) et ont été examinés par la commission d'appel d'offres le 25 septembre 2013.

Le règlement de la consultation précisait que les offres seraient examinées au regard de cinq critères pondérés selon le détail présenté dans le tableau ci-dessous :

Libellé	%
1. Prix des prestations	40
2. Moyens mis en œuvre pour garantir le respect des délais d'exécution	20
3. Adéquation de la valeur technique de l'offre à la prestation objet de la consultation (hors ouvrage CNR)	20
4- Adéquation de la valeur technique de l'offre concernant l'ouvrage CNR à la prestation objet de la consultation	10
5. Qualité des matériaux et produits proposés	10

Alors que, comme indiqué au point précédent, trois lots distincts étaient identifiés, les offres ont toutes été examinées et notées globalement, sans distinguer les lots mentionnés dans l'AAPC et le règlement de la consultation.

Si, pour le critère du prix, une note avec décimale peut être obtenue par l'application d'une formule « mathématique » [(montant de l'offre la plus basse/ montant de l'offre proposée par le candidat) x 4], l'application des notes décimales à deux chiffres pour des critères techniques est nettement plus délicate.

Cette solution a pourtant été mise en œuvre, alors même que le règlement de consultation précisait que, pour ce qui concerne les quatre critères techniques (critères 2 à 5), le système de notation devait être établi sur un barème simple (« Note 1 : niveau insuffisant, Note 2 : niveau moyen, Note 3 : niveau satisfaisant, Note 4 : niveau très satisfaisant »). Le règlement précisait toutefois que « des valeurs intermédiaires recevr[ai]ent une note proportionnelle dans cet intervalle ».

La SPL a fait valoir que l'ensemble avait été « systématiquement argumenté dans le rapport d'analyse ». Cependant ce document ne justifie pas les écarts de notation retenus. De telles explications étaient d'autant plus nécessaires lorsque ces écarts, minimes, ont eu une incidence sur le classement des offres. Le rapport comprend en effet de nombreuses informations sur la qualité de ces dernières, mais ne permet pas de comprendre, par exemple, s'agissant du deuxième critère, les raisons pour lesquelles les deux candidats les mieux notés ont obtenu une note de 3,67 et les deux suivants 3,33 et 3,17.

De cet examen des offres est issu un classement serré des trois premières, sur la base duquel la CAO a retenu une entreprise.

Une fois les candidats non retenus prévenus, le 7 octobre 2013, par un courrier récapitulatif le détail par critère des notes obtenues, ainsi que celles de l'entreprise retenue, le marché a été notifié à cette dernière le 20 janvier 2014 pour un montant de 3 383 566 € HT, soit 4 046 745,01 € TTC pour les trois lots.

#### 6.3.1.4 L'exécution du marché

L'acte d'engagement du 5 décembre 2013 précisait les délais de réalisation des travaux. Ceux-ci devaient débuter en décembre 2013 (hors période de préparation) et être terminés pour le 27 juin 2014.

Séquences	Début travaux	Fins des travaux
P+R	16/12/2013	30/05/14
Voie d'accès	16/12/2013	27/06/14

Source : acte d'engagement. Article 3. Délai d'exécution.

Deux avenants ont prolongé la durée d'exécution des travaux. Le premier était dépourvu d'incidence financière. Le second a eu un impact minime de 66 247,73 € représentant 1,96 % du montant initial du marché.

La remise de l'ouvrage a été effectuée en deux temps, en juin et décembre 2014.

## 6.3.2 Le marché d'assistance en matière d'opérations foncières

### 6.3.2.1 La passation du marché

Le maître d'œuvre ayant évalué le montant prévisionnel du marché à 600 000 € HT (montant basé sur le projet initial de construction de deux lignes de tramway d'une longueur totale de 14,470 km), la SPL a décidé de recourir à une procédure d'appel d'offres ouvert, sur le fondement des dispositions des articles 160 et 161 du code des marchés publics alors en vigueur.

Il s'agit d'un marché à bons de commande, prévu à l'article 169 du code des marchés publics, ne comportant ni minimum ni maximum, sans décomposition en tranches ou en lots

### 6.3.2.2 La publicité et la mise en concurrence

Trois avis de publicité ont été envoyés le 26 septembre 2012 et publiés les 26 et 29 septembre 2012. La date de remise des offres a été fixée au 12 novembre 2012 à 12 heures, soit un délai inférieur à celui de 52 jours à compter de la date d'envoi de l'AAPC. Sur ce point la procédure était cependant régulière compte tenu du fait que les documents de consultation pouvaient être obtenus par voie électronique, conformément aux dispositions de l'article 57 du CMP alors en vigueur

18 dossiers ont été téléchargés dans le cadre de cette procédure.

### 6.3.2.3 La sélection des candidatures et la régularité de l'attribution et de la notification du marché

Quatre candidats ont remis une offre dans les délais.

Le règlement de la consultation précisait que les offres seraient évaluées au regard de deux critères concernant le prix (coût global des opérations) et la « *valeur technique à la lecture du mémoire technique* », selon la pondération suivante :

Critères et sous-critères	Pondération
Critères : Prix	60 %
Critères : valeur technique à la lecture du mémoire technique	40 %

Le critère relatif à la valeur technique des offres était décomposé en deux sous-critères, chacun comptant pour 50 % et étant noté de 1 à 4 (la note 4 correspondant à une appréciation très satisfaisante). Le premier sous-critère concernait les compétences du candidat, appréciées à l'aune des moyens matériels et humains mis en œuvre pour exécuter les prestations.

Le second sous-critère portait sur l'organisation proposée, notamment la désignation nominative d'une personne physique référente, les moyens et méthodes mis en œuvre pour assurer le *reporting* auprès de l'entité adjudicatrice ainsi que la qualité et l'exactitude des livrables.

De même que pour le marché précédent, le critère du prix n'appelle pas de commentaire particulier. En revanche l'analyse par la CAO, lors de sa séance du 11 décembre 2012, de la valeur technique des offres appelle un certain nombre de réserves.

La valeur technique des offres a été analysée conformément aux sous-critères prévus par le règlement de la consultation. Cependant, à la lecture des notes méthodologiques produites par les candidats et des observations figurant dans le rapport d'analyse des offres, des incohérences apparaissent, qui affectent le classement en première position de la société qui a, en fait, été retenue.

En effet, deux sous-critères non prévus par le règlement de la consultation ont été pris en compte. En outre, ils ont donné lieu à des appréciations divergentes (positive ou négative) selon les candidats sans raison objective. Ainsi :

- L'éloignement géographique a été retenu comme un critère négatif pour deux candidats, alors que le candidat retenu n'était pas non plus basé sur le territoire avignonnais ; par ailleurs, alors qu'un candidat non retenu avait pourtant précisé dans son offre qu'il disposait de sites délocalisés dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la SPL ne l'a pas interrogé sur la possibilité qu'il utilise l'un de ces sites pour l'exécution des prestations prévues par le marché ;
- La bonne connaissance du contexte local dont se prévalait la société choisie a été retenue comme un critère positif, alors que, contrairement aux autres candidats, elle n'avait pas apporté d'éléments probants à l'appui de cette affirmation ; interrogée sur ce point, la SPL a indiqué qu'elle ne disposait pas d'informations particulières à cet égard.

En définitive, avec une note de 3,09, l'offre de la société retenue a été classée première, juste devant celle classée deuxième qui a obtenu une note de 3,00.

Conformément aux dispositions de l'article 80 du CMP alors en vigueur, la SPL Técelys a, le 28 décembre 2012, transmis aux trois sociétés non retenues un courrier par lequel elle leur a annoncé sa décision de ne pas retenir leurs offres. Ces courriers précisaient la note globale (et le détail selon le critère du prix et le critère de la valeur technique) du candidat écarté et la note obtenue par le candidat retenu, mais sans en expliciter les motifs ni le choix de la SPL. Le 9 janvier 2013, un candidat a demandé un complément d'information sur le rejet de son offre. La SPL a répondu à cette requête par lettre du 30 janvier 2013.

Une fois échu le délai de 16 jours prévu à l'article 80-I-1 du CMP, l'offre de la société a été acceptée par l'entité adjudicatrice le 7 février 2013. L'avis d'attribution du marché a été notifié le 19 février 2013.

#### 6.3.2.4 L'exécution du marché

Sept mois après sa conclusion, des modifications ont été apportées au marché initial par voie d'avenant, accepté par la CAO le 9 septembre et notifié le 4 octobre 2013.

Cet avenant a modifié le besoin initial à hauteur de 97 600 € HT (soit 14,4 % du montant du marché initial). La passation de cet avenant n'a pas bouleversé l'équilibre économique du marché. Sa conclusion met toutefois en exergue une définition insuffisante du besoin initial.

Il a prévu la réalisation de deux missions supplémentaires :

- Une enquête parcellaire, pour un montant de 42 000 € HT, qui avait pourtant déjà été réalisée par une autre société, dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre passé en 2011 par la COGA ;
- Une nouvelle mission complémentaire, d'un montant de 45 600 € HT, pour établir les réquisitions hypothécaires.

Le marché était toujours en cours d'exécution à la date d'achèvement du contrôle de la chambre.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le PDG justifie la passation de l'avenant « *afin de pallier les insuffisances de la MOE qui n'étaient pas prévisibles lors de la formalisation du marché (...) et afin de garantir la bonne exécution des prestations et le respect du planning directeur du projet* », ce qui revient, selon la chambre, à payer deux fois la même prestation.

### **6.3.3 Le marché de maîtrise d'œuvre de la conception et de la réalisation du centre d'exploitation et de maintenance (CDEM) du tramway**

La procédure de passation du marché de maîtrise d'œuvre de la conception et de la réalisation du centre d'exploitation et de maintenance (CDEM) du tramway a été effectuée en deux temps. En effet, à la suite de l'échec d'une procédure de concours, la SPL a décidé de recourir à un marché négocié. C'est le seul cas dans lequel la société a recouru aux services d'un huissier, au stade du dépôt des candidatures. Le PDG de la SPL justifie le recours exceptionnel à un huissier en raison de deux motifs : une ouverture des plis hors commission/jury et le nombre de dossiers de candidatures élevés.

L'abandon de la procédure de concours, pour un motif d'intérêt général discutable, a eu pour conséquence qu'une entreprise qui n'avait pas été retenue parmi les trois candidats admis à concourir s'est finalement imposée six mois après, dans le cadre du marché négocié.

Dans la mesure où elle était encore en cours à la fin de l'instruction, l'exécution du marché n'a donné lieu à aucune vérification de la part de la chambre

Après la réalisation des formalités préalables au lancement de la procédure de concours (désignation du jury par délibération de la COGA n° 32 du 13 février 2012, approbation du programme de l'opération de construction du CDEM et d'une enveloppe prévisionnelle de 8 M€ par délibération n° 30 du 24 septembre 2012), un appel à candidatures est paru dans trois publications (le 18 octobre 2012 au JOUE et au BOAMP et le 26 octobre 2012 au Moniteur). La date limite de dépôt des candidatures a été fixée au 26 novembre 2012, ce qui laissait aux candidats 30 jours pour se manifester à l'issue de la dernière publicité.

Une procédure de concours restreint sur esquisse, avec sélection de trois candidats, a été initiée sur le fondement des articles 167, 150 et 70 du code des marchés publics alors en vigueur.

A l'ouverture des plis, réalisée devant huissier, le 16 janvier 2013, 50 candidatures avaient été déposées dans les délais (48 sous la forme de documents papiers et deux de manière dématérialisée). Neuf dossiers ont été considérés incomplets en raison de l'absence de certaines pièces justificatives.

Après avoir présélectionné sept dossiers qui se distinguaient plus particulièrement, le jury a décidé, le 7 février 2013, d'en retenir trois.

La procédure a cependant été classée sans suite, sans que les causes de cette décision aient été précisées.

En effet, par décision du 18 mars 2013, le PDG de la SPL TECELYS a informé le DGS de la COGA « *du classement sans suite de la procédure portée en objet pour motif d'intérêt général* », sans autre explication. Il a ajouté que « *la SPL TECELYS procéder[ait] dans les meilleurs délais au lancement d'une nouvelle procédure permettant de désigner l'entreprise en charge de la maîtrise d'œuvre du CDEM du projet de tramway du Grand Avignon* ».

Par lettre du 21 mars 2013, le PDG de la SPL a informé chacun des 49 candidats « *du classement sans suite de cette procédure* ». Il a précisé qu'« *une erreur de nature à compromettre la sécurité juridique du contrat à venir motiv[ait] cette décision* » et a aussi informé les entreprises concernées du lancement d'une nouvelle procédure.

Un avis de classement a également été publié le 22 mars 2013 pour « *motif d'intérêt général* », sans autre précision.

Ni les rapports produits par le mandataire au titre des exercices 2012 et 2013, ni les délibérations de la COGA sur le fondement desquelles a été lancée une procédure de marché négocié n'ont précisé la motivation de ce classement sans suite.

Interrogé sur ce point, la SPL a indiqué que l'erreur en cause concernait l'élimination de candidats dont le dossier de candidature ne comportait pas l'extrait Kbis dont l'AAPC exigeait pourtant expressément la production. Le point VI.2.2 de l'avis d'appel public à candidatures précisait en effet : « *L'attention du candidat est attirée notamment sur la présentation d'un justificatif de son immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers. Lorsqu'il s'agit d'une profession réglementée, il conviendra de présenter un justificatif de l'inscription requise* ».

La société a justifié sa décision d'abandonner la procédure par le souci de se prémunir d'un risque de recours d'un candidat évincé.

La chambre observe cependant que le problème identifié aurait pu et dû être traité avant la décision de sélectionner les candidats retenus. En effet, lorsqu'il constate que le dossier d'un candidat est incomplet, en raison de l'absence ou de la production incomplète d'une pièce concernant ses capacités techniques, professionnelles, financières ou juridiques, l'acheteur peut lui demander de le compléter.

En l'espèce, aucune demande de complément n'a été effectuée par la SPL. Sa décision d'interrompre le concours pour un motif d'intérêt général apparaît donc infondée. En réalité, elle a été prise pour corriger une erreur de procédure qui lui était imputable.

*In fine*, le changement de procédure a conduit à la sélection de l'offre d'un groupement qui, dans le cadre de la procédure avortée de concours, figurait certes parmi les sept candidats que la SPL avait présélectionnés, mais dont la candidature n'avait finalement pas été retenue par le jury.



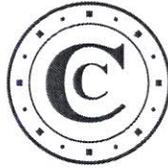


Les publications de la chambre régionale des comptes  
Provence-Alpes-Côte d'Azur  
sont disponibles sur le site :

[www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur](http://www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur)

**Chambre régionale des comptes  
Provence Alpes Côte d'Azur**  
17, traverse de Pomègues  
13295 MARSEILLE CEDEX 08

[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)



Marseille, le 18 SEP. 2018

**LE PRESIDENT**

**Dossier suivi par :** Bertrand MARQUES, greffier  
04 91 76 72 42  
[pacagrefe@crtc.ccomptes.fr](mailto:pacagrefe@crtc.ccomptes.fr)

**Réf. :** GREFFE/BM/CE/n° 1837

**Objet :** observations définitives relatives à la vérification des comptes et au contrôle des comptes et de la gestion de la SPL TECELYS

**P.J. :** 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception  
**2c 116 661 4744 2**

à

**Monsieur Jean-Marc Roubaud**  
**Président directeur général**  
**de la SPL Tecelys**  
1300 route de l'Aérodrome  
CS 10016  
84918 Avignon cedex 9

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société publique locale Tecelys pour les exercices 2011 et suivants et la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

J'ajoute qu'il vous est possible de communiquer le rapport d'observations définitives à votre conseil d'administration.

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des autres collectivités qui lui ont apporté un concours financier qui le présenteront à leur assemblée délibérante dès leur plus proche réunion.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

**Nacer MEDDAH**