



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 21 mars 2011

Le Président

Références à rappeler : CR/CB/RODII/033077243

Monsieur le Maire,

Par lettre du 16 mars 2009, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder au jugement des comptes de 2004 à 2007 et à l'examen de la gestion de 2004 jusqu'à la période la plus récente de la ville de Libourne. A l'issue de cette vérification, l'entretien préalable avec les conseillers-rapporteurs, prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières, a eu lieu le 20 avril 2010.

Je vous ai fait connaître par lettre du 7 octobre 2010, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors sa séance du 27 mai 2010, en vous priant de répondre dans le délai de deux mois. Un extrait le concernant a été adressé le 11 octobre 2010 à M. Serge Prudhomme, en sa qualité de Directeur régional de la zone ouest (Cabinet Sogreah). Vous avez répondu par courrier du 10 décembre 2010. M. Serge Prudhomme n'a pas répondu.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 25 janvier 2011 les observations définitives qui vous ont été notifiées, le 10 février 2011.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

- Les suites du précédent contrôle ;
- La fiabilité des comptes ;
- La situation financière ;
- Le partenariat public privé.

Monsieur Gilbert MITTERRAND
Maire de la commune de Libourne
Hôtel de ville
BP 200
33505 – LIBOURNE

La commune de Libourne qui se situe à une trentaine de kilomètres de Bordeaux, sur les bords de la Dordogne et de l'Isle, joue un rôle de pôle d'attractivité du Nord Est Girondin. D'une superficie de 2 000 ha, la ville de Libourne a vu sa population passer de 23 000 habitants (recensement INSEE de 2005) à 23 936 habitants (recensement INSEE de 2009). Sur le plan économique, la ville compte 18 000 emplois, 2 175 entreprises dont 1 317 pour les services, 631 pour le commerce, 122 pour l'industrie et 105 pour les bâtiments. Il convient de préciser que la ville accueillait le siège social de l'entreprise ARENA qui a fermé ses portes, le 31 mars 2007, entraînant le licenciement de 161 salariés.

La ville de Libourne a racheté, en février 2008, l'immeuble ARENA en vue de le transformer en un plateau technique permettant d'accueillir des laboratoires d'analyses médicales. Enfin, il convient de signaler la fermeture, en 2008, de l'école des sous-officiers de la Gendarmerie.

1 LES SUITES DE PRECEDENT CONTROLE

Dans le cadre du précédent contrôle, la chambre a adressé le 28 avril 2006, au maire de la ville de Libourne, un rapport d'observations définitives qui portait, au-delà de la situation financière, sur l'organisation administrative du service public de distribution d'eau et la gestion des actions culturelles et des festivités. Le dernier point ayant été réglé au cours de la procédure contradictoire, la chambre a souhaité revenir sur le service de distribution d'eau.

La chambre avait relevé que la commune disposait depuis 1960 d'une régie municipale dotée de l'autonomie financière, créée pour exploiter le service communal de distribution d'eau potable. La gestion de ce service public a par la suite été confiée à un prestataire dans le cadre d'un contrat d'affermage sans que l'existence de la régie ait été remise en cause. Le terme du contrat d'affermage, d'une durée de vingt ans, était fixé au 31 décembre 2006. La chambre avait noté cependant qu'il existait au plan organique une incompatibilité entre le maintien d'une régie municipale qui ne peut être constituée, en application de l'article L. 1412-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), que pour l'exploitation directe d'un service public à caractère industriel et commercial, et la délégation de l'exploitation de ce même service à un tiers. La commune avait précisé qu'elle adapterait son organisation administrative aux modalités d'exploitation du service qu'elle retiendrait au terme du contrat en cours d'exécution.

Il ressort de la présente instruction que la ville s'est engagée, depuis dix-huit mois, dans une réflexion collective et un débat public sur la politique municipale de l'eau. Cette réflexion a abouti à la conclusion d'un nouveau contrat de délégation de service public. Celui-ci a été signé le 30 juin 2009 pour une durée de sept ans et six mois et dans un deuxième temps, il va déboucher sur la proposition de la suppression de la régie municipale au conseil municipal du 9 novembre 2010, avec éventuellement, pour des raisons de simplification, une date d'effet au 1^{er} janvier 2011.

Par ailleurs, la chambre relève que, lors du conseil municipal consacré au budget primitif 2010 en date du 11 février 2010, une délibération a été proposée au vote de l'assemblée délibérante pour instituer une « régie de suivi », commission extra-municipale composée d'élus, de représentants de quartier, d'associations citoyennes, de délégués du fermier, des services municipaux concernés, ainsi que d'un organisme de contrôle externe, choisi au terme d'une procédure de marché public.

La chambre prend acte de ces éléments.

2 LA FIABILITE DES COMPTES

Le contrôle de la fiabilité des comptes permet de s'assurer que les documents comptables et budgétaires produits par la ville de Libourne donnent une image fidèle de la situation de la collectivité.

Les contrôles effectués par la chambre ont permis de relever quelques anomalies rappelées ci-dessous qui ne remettent néanmoins pas en cause la fiabilité des comptes de la ville de Libourne.

- Etat de la dette

Pour tous les exercices contrôlés, la chambre a constaté des différences entre l'état de la dette figurant en annexe du compte administratif et le compte de gestion établi par le comptable comme l'atteste le tableau ci-dessous :

Au 31/12/N	2004	2005	2006	2007	2008
Compte 1641 compte de gestion	17 435 001,86 €	15 899 844,03 €	13 649 681,70 €	14 820 507,40 €	20 530 926,55 €
Etat de la dette (Compte 1641)	20 824 716,94 €	19 144 635,01 €	17 859 616 €	18 826 877,92 €	20 649 172,41 €

La chambre rappelle qu'il doit y avoir conformité entre les états annexés au compte administratif et le compte de gestion. Elle vous invite, à l'avenir, à veiller à la concordance de ces informations financières. La chambre prend acte des rectifications intervenues sur l'exercice 2009.

- Immobilisations en cours

La nomenclature M14 dans son tome 1 indique que « *dans tous les cas, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire* ». Or, il a été constaté que le compte 23 « travaux en cours » était en augmentation de 103 % entre 2004 et 2008 (19,1 M€ en 2004, 38,7 M€ en 2008).

La ville a indiqué, dans le cadre de l'instruction, que l'augmentation de 103 % entre 2004 et 2008, provient du retard pris par la ville dans le transfert du compte 23 au compte 21 « immobilisations » lorsque les immobilisations sont achevées. Consciente de cette situation, la ville a essayé de résorber ce retard. Pour cela, entre 2007 et 2008, le service des finances de la ville a établi manuellement, deux cent soixante dix certificats de transfert, représentant un montant total de 17 660 979 € relatifs aux opérations d'investissement réalisées entre 2000 et 2005. Ces certificats ont été transmis au comptable public en 2007 et 2008. Pour les opérations réalisées entre 2006 et 2008, le transfert sur les comptes d'immobilisations devrait être achevé courant de l'année 2010.

Enfin, en ce qui concerne les opérations mandatées en 2009, une procédure automatisée par le progiciel OPALE utilisé par la ville, a été mise en place permettant l'élaboration et l'édition des certificats de transfert. Par conséquent, à la clôture de l'exercice, le service des finances, a procédé au transfert des opérations de l'année 2009 pour un montant total de 6 106 894 €. La chambre prend acte des différentes mesures mises en œuvre par la collectivité pour remédier au problème constaté.

3 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière de la ville de Libourne a été effectuée à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion de 2004 à 2008. L'analyse financière a porté sur le seul budget principal. Toutefois, il convient de préciser que la ville dispose actuellement de trois budgets annexes : festivités et activités culturelles (FAC), assainissement et régie des eaux. Par ailleurs, elle adhère depuis 2002 à la communauté de communes du Libournais avec cinq communes voisines (Les Billaux, Lalande de Pomerol, Pomerol, Génissac et Moulon), qui a opté dès sa création à la taxe additionnelle. Elle adhère à quatre établissements publics de coopération intercommunale SMICVAL¹, à SITAVI², SDEEG³ et au SIVU⁴ du chenil du Libournais. La ville participe au capital de la société la Clairsienne, des HLM du Libournais et de la SEMILL⁵.

Elle prête enfin son concours à environ cent cinquante associations. Dans ce cadre, il a également été constaté que la ville mettait gracieusement ou gratuitement du personnel à disposition de certaines associations. Il est rappelé que la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a profondément remanié le dispositif de la mise à disposition. Sauf quelques dérogations, les mises à disposition donnent lieu désormais à remboursement. L'article 16 de cette loi a toutefois prévu que les mises à disposition en cours lors de son entrée en vigueur, étaient maintenues jusqu'au terme fixé par les décisions dont elles résultent et, au plus tard, jusqu'au 1^{er} juillet 2010.

En conséquence, la Chambre vous demande de mettre en œuvre, sans plus tarder, le nouveau dispositif législatif et réglementaire qui régit les mises à disposition d'agents auprès des associations.

3.1 L'évolution des charges de gestion (30,7 M€ en 2008)

Les charges de gestion (30,68 M€ en 2008) ont connu une progression de 13,09 % sur la période contrôlée alors que les produits de même nature (35,66 M€ en 2008) connaissaient une augmentation de 8,6 %. La structure des charges de gestion se caractérise par le poids important des charges de personnel qui représente en 2008, 61 % du total desdites charges. Quant aux charges à caractère général, elles représentent 23,21 % et les subventions 14,27 %.

● Les charges de personnel sont passées de 16,73 M€ en 2004 à 18,63 M€ en 2008, soit une progression de 11,31 %.

Ramenées par habitant, ces charges représentent 829 € en 2008 alors que la moyenne des communes de la même strate est de 630 €. Il convient de rappeler, qu'en 2004, ces dépenses représentaient 745 € pour une moyenne des communes de la même strate de 539 €. Il est permis de constater, sur la période contrôlée, une amélioration de l'écart à la moyenne qui est passée de 206 € en 2004 à 199 € en 2008. L'évolution constatée de ces dépenses s'explique en partie par l'accroissement significatif des effectifs qui ont progressé de 9,5 % entre 2004 et 2008. Cette

¹ syndicat mixte intercommunal de collecte et de valorisation (SMICVAL) du Libournais Haute-Gironde

² syndicat intercommunal de travaux et d'aménagement de la vallée de l'Isle

³ Syndicat départemental de l'électricité en Gironde

⁴ syndicat intercommunal à vocation unique

⁵ société d'économie mixte immobilière de Libourne

⁶ Données chiffrées de Bercy colloc, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

augmentation a essentiellement porté sur le personnel titulaire (plus cinquante agents) notamment en raison de la titularisation des emplois précaires et concerne la filière animation (plus dix-huit agents) et la filière technique (plus seize agents).

Il a pu être constaté que le coefficient de rigidité des charges de structure qui ramène les dépenses de personnel, les intérêts de la dette et les contingents et participations aux produits de fonctionnement est passé de 50,94 % en 2004 à 54,28 % en 2008.

● Les charges à caractère général (7,12 M€ en 2008) ont augmenté de 13,99 %. Les « achats et variation de stocks » qui les composent ont globalement diminué de 16 %. En revanche, les « services extérieurs » ont fortement augmenté de 48 % sous l'effet principal du contrat de partenariat public privé (PPP) (c/611 : 0,9 M€ en 2004 ; 2,7 M€ en 2008). Il est à noter que la mise en place d'un PPP en matière d'éclairage public va induire une augmentation de ces charges de fonctionnement, puisque l'investissement réalisé sera remboursé sous forme de loyer à hauteur d'environ 600 000 €. Il faut toutefois noter la diminution des primes d'assurances de 30 % entre 2007 et 2008 (0,22 M€ en 2007 et 0,16 M€ en 2008), en raison de la renégociation du contrat de la flotte automobile. Parmi les « autres services extérieurs » qui ont diminué globalement de 7,9 %. Il est à noter le relèvement des dépenses de biens qui s'élevaient à 2 206,07 € en 2004 et 23 983,30 € en 2008.

● Les subventions (4,38 M€ en 2008) ont connu une augmentation de 15,22 %, notamment à partir de 2006, compte tenu de la subvention d'équilibre versée au budget annexe du FAC (850 000 €). La subvention versée au centre communal d'action sociale (CCAS) a augmenté de 17 % sur la période (1,566 M€ en 2004 et 1,84 M€ en 2008), tandis que les subventions versées aux associations ont diminué de 22 %, pour s'établir à 1,7 M€ en 2008 (contre 2,2 M€ en 2004). Vous indiquez dans votre réponse que cette diminution s'explique par la réintégration dans le budget de la commune, via la création d'un budget annexe, des activités culturelles gérées précédemment par l'association FAC. Il en a résulté l'arrêt du versement d'une subvention (330 000 € au compte 6574) à ladite association. Par comparaison avec les communes comparables, les subventions versées par habitant sont supérieures à Libourne, puisqu'elles s'élèvent en 2008 à 195 € contre 129 €⁶ pour la moyenne. Le différentiel constaté en 2004, par rapport à la moyenne (44 €/habitant), s'est accentué puisque celui-ci atteint désormais, 66 € par habitant.⁶ Vous indiquez toutefois, dans votre réponse, qu'une subvention d'équilibre (0,8 M€) est versée au budget annexe en charge des activités culturelles et permet de couvrir pour un montant de 0,5 M€ les charges de personnel, les intérêts de la dette et le coût de fonctionnement du théâtre. Or, ces dépenses étaient comptabilisées, avant la création dudit budget (2006), dans le budget principal. Aussi, afin de comparer des ratios à périmètre identique, il convient de neutraliser les 0,5 M€ de subventions. De ce fait, le ratio par habitant n'augmente plus que de 2 % et s'établit donc à 172 € au lieu de 195 €

3.2 L'évolution des produits de gestion (35,6 M€ en 2008)

Les produits de gestion sont constitués majoritairement par les ressources fiscales (contributions directes et autres impôts et taxes) pour un montant de 20,19 M€

● Les contributions directes (17,1 M€ en 2008) ont progressé de 15,72 % entre 2004 et 2008, plus par l'augmentation des bases (15 % en moyenne pour la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier bâti) que par celle des taux. En effet, les taxes ont connu des augmentations différenciées en 2004 et 2005 (taxe d'habitation : 2,79 % et 2,50 % ; taxe sur le foncier bâti : 2,81 % et 2,51 % ; taxe sur le foncier non bâti : 2,78 % et 2,50 % ; taxe professionnelle : 4,17 % et 3,49 %). L'analyse détaillée des taux met en évidence que ceux-ci sont,

après intégration des taux de la communauté de communes, supérieurs, à l'exception de celui de la taxe sur le foncier non bâti, aux taux moyens nationaux des communes de la même strate.

Enfin, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal⁷ des quatre taxes se situe en 2007 à 76,68 %, soit à un niveau inférieur de celui des communes de la même strate (88,5 %), laissant ainsi à la commune de Libourne une marge de manœuvre sur le plan de la fiscalité.

● La dotation globale de fonctionnement (DGF), 9,73 M€ en 2008, progresse de 5,82 % sur toute la période et représente 27,3 % des produits (28 % en 2004). En euros par habitant, la ville de Libourne se situe au-dessus de la moyenne de la strate pour toute la période contrôlée (434 € contre 367 € en 2008)⁶.

● Les produits des services et du domaine (2,04 M€ en 2008) diminuent de 9,17 % principalement en raison de la diminution de 358 562 € des redevances et des droits des services à caractère social (compte 7066).

3.3 L'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement s'est érodé (- 12,79 %), entre 2004 et 2008, en raison d'une augmentation plus importante des charges de gestion que des produits de même nature. La capacité d'autofinancement (CAF)⁸ brute est positive sur l'ensemble de la période et s'établit à 4 M€ en 2008. Celle-ci diminue de 30,18 % soit une forte érosion en valeur absolue (- 1,75 M€). Il convient de préciser que cette diminution s'explique par le niveau important de la CAF brute en 2004, compte tenu d'un résultat exceptionnel positif (produits moins charges exceptionnels), de l'ordre d'un million d'euros. Par ailleurs, la diminution en 2005 s'explique, elle, par un résultat exceptionnel négatif de l'ordre de 650 000 €. Enfin, la diminution constatée en 2006 trouve son origine dans la réduction de l'excédent brut de fonctionnement. Toutefois, par comparaison avec des communes de la même strate, la ville de Libourne présente des ratios supérieurs à la moyenne, sauf en 2006. Ainsi en 2008, la CAF brute se situe à 181 € par habitant⁶ contre 163 € pour la moyenne de la strate. Il en est de même pour la capacité d'autofinancement disponible⁹ qui s'établit à 2 M€ en 2008.

3.4 Les dépenses d'équipement

La ville de Libourne a consacré entre 5 M€ et 10 M€ pour ses dépenses d'équipement sur toute la période contrôlée, excepté en 2005. Les dépenses d'équipement ramenées par habitant à Libourne sont supérieures à la moyenne de la strate. Depuis 2006, la ville de Libourne présente un effort soutenu. En 2008, Libourne réalise pour 495 €⁶ par habitant de dépenses d'équipement, tandis que la moyenne s'établit à 363 €. Le différentiel qui s'élevait à 5 € en 2004 par habitant, atteint

⁷ Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal : indicateur général de pression fiscale, égal au rapport entre le produit des quatre taxes voté par la commune et le potentiel fiscal. Potentiel fiscal : Somme que produiraient les quatre taxes directes de la collectivité si l'on appliquait aux bases le taux moyen national de chacune de ces taxes.

⁸ CAF brute est égale au résultat de fonctionnement de l'exercice auquel on ajoute les dotations, nettes des reprises, aux amortissements et provisions (compte 68 - compte 78), duquel on retranche les subventions d'investissement virées en recettes de fonctionnement (compte 777).

⁹ Est égale à la CAF brute diminuée de l'amortissement du capital des emprunts.

désormais en 2008, 132 € Les dépenses d'équipement cumulées qui se sont élevées à 38,37 M€ ont été financées à concurrence de 26 M€ par le financement propre disponible. La chambre a pu constater que le potentiel de financement cumulé s'élevait à 14 M€ et que la ville de Libourne a emprunté sur cette période 13,67 M€

3.5 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement arrêté au 31 décembre de chaque exercice est passé de 3,92 M€ en 2004 à 1,86 M€ en 2008 connaissant ainsi une diminution de 52,4 %. D'ailleurs, ramené par habitant, il se situe à partir de 2007 au-dessous de la moyenne des communes appartenant à une communauté de communes à taxes additionnelles. Ainsi, en 2008, le ratio de la ville est de 83 € alors que la moyenne est de 124 €⁶.

3.6 L'endettement

L'encours de la dette de la ville de Libourne a progressé de 17 % sur la période contrôlée passant de 20,98 M€ en 2004 à 24,57 M€ en 2008.

Toutefois, deux périodes doivent être distinguées : entre 2004 et 2006, l'encours diminue de 2,5 M€; en revanche, entre 2006 et 2008, il progresse de 6,1 M€. Néanmoins, ramené par habitant, il se situe, à l'exception de l'année 2008, au-dessous de la moyenne des communes de la même strate. Il convient de préciser, qu'en 2009, il est à nouveau au-dessous de la moyenne (977 € contre 998 €)⁶. Concernant l'annuité de la dette qui a diminué de 4,3 % entre 2004 et 2008, ramenée par habitant, elle se situe sur toute la période contrôlée au-dessous des moyennes des communes de la strate.

La chambre a par ailleurs analysé de manière détaillée la structure de la dette, afin d'évaluer les risques qu'elle pouvait receler.

L'encours de la dette de la ville de Libourne de 24,57 M€ au 31 décembre 2008, est constitué de vingt cinq emprunts contractés auprès de six organismes bancaires, dont trois organismes concentrant plus de 98 % de la dette. L'encours de la dette se répartit autour de trois types d'emprunts : un encours à taux fixe sur toute la durée du contrat (34 %), un encours à taux révisable (46,5 %) et un encours dit structuré (19,5 %). Toutefois, une analyse plus fine a été réalisée en intégrant les notions de « fort » ou « faible » aux taux variables et aux taux fixes. Cette répartition plus adéquate qu'une simple analyse « taux fixe - taux variable » permet de tenir compte de l'évolution des produits de financement et de mieux cerner la gestion des risques.

- Un emprunt est classé en « fixe fort », lorsqu'il est à taux fixe sur toute sa durée, et qu'il n'est donc pas sensible aux variations des marchés financiers.

- Un emprunt est classé en « fixe faible », lorsqu'il contient plusieurs phases d'intérêts : la phase actuelle est à taux fixe, la phase suivante pourra être à taux variable en vertu de clauses de désactivation possibles ou de durée provisoire de la phase à taux fixe. Ces taux fixes sont partiellement exposés aux variations des marchés financiers.

- Un emprunt est classé en « variable fort » lorsqu'il est à taux variable sur toute sa durée. Il est directement exposé aux variations des marchés financiers.

● Un emprunt est classé « variable faible » lorsqu'il bénéficie de clauses de plafond (cap ou tunnel) ou lorsqu'il contient plusieurs phases d'intérêts : la phase actuelle est à taux variable mais de durée provisoire et la phase suivante sera à taux fixe déjà connu. Les prêts indexés sur des taux administrés (Livret A notamment) sont classés dans cette catégorie. En effet, un emprunt indexé sur le Livret A est certes à taux variable, mais son exposition aux risques est plus faible.

Il ressort de cette analyse que 16 % de la dette n'est pas sensible aux variations des marchés financiers et que 18 % est faiblement sensible. En revanche, 32 % de la dette est directement exposée aux variations des marchés financiers. Quant aux 34 % restants, ils concernent des prêts indexés sur des taux ayant peu de réactualisation.

La chambre a étudié l'emprunt structuré contracté à compter du 1^{er} août 2008 pour une durée de treize ans et un montant de 4,79 M€ Il s'avère que la fixation de son taux est conditionnée à l'évolution de l'écart entre un taux long CMS¹⁰ 30 ans et un taux court CMS 2 ans.

Ainsi le taux fixé payé est de 4,35 %, si l'écart entre le CMS 30 ans et le CMS 2 ans est supérieur ou égal à 0,30 %, sinon le taux payé s'établit à 7,10 % moins cinq fois l'écart entre le CMS 30 ans et le CMS 2 ans. Il convient de penser que la typologie établie par la charte de bonne conduite, dite charte Gissler, signée le 7 décembre 2009 classe ce type d'emprunt en risque trois sur une échelle de cinq et en E (multiplicateur jusqu'à cinq) sur une échelle allant de A à E. Cet emprunt présente donc une exposition au risque de taux élevée, compte tenu de sa date d'échéance et des possibilités d'inversion des courbes de taux (CMS 30 ans et CMS 2 ans) comme ce fut le cas en août 2008, lorsque le taux CMS 2 ans est devenu supérieur au taux CMS 30 ans. La collectivité aurait pu être amenée à payer un taux de 8,1 %. Toutefois cet emprunt se trouve dans une phase de taux fixe bonifié et dans une phase favorable des marchés où les taux sont relativement bas. La chambre retient que la ville a indiqué avoir mis en place une veille sur cet emprunt que l'organisme prêteur et un suivi par son partenaire « Finance Active ».

Par ailleurs, la signature d'une charte de bonne conduite le 7 novembre 2009, entre les établissements bancaires et les collectivités locales, a permis d'énoncer un certain nombre de recommandations. Dans l'esprit de ladite convention, la ville de Libourne pourrait exiger des banques prêteuses, une classification des produits en fonction des risques qu'ils comportent. Par ailleurs, il serait souhaitable que la ville obtienne systématiquement des informations (évolution des indices, simulation d'accidents financiers) sur les produits souscrits, ce qui n'est pas le cas actuellement.

4 LE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE

La ville de Libourne s'interrogeait depuis plusieurs années sur son réseau d'éclairage public, notamment en ce qui concerne les coûts de maintenance, la consommation d'énergie, la mise aux normes des équipements et l'insuffisance des investissements dans ce domaine, les arbitrages budgétaires ne rendant pas prioritaire ce secteur. Cette réflexion a abouti à la signature, le 28 janvier 2008, d'un partenariat public privé.

¹⁰ Constant Maturity Swap (CMS), aussi appelés "swaps de courbes", consistent en un échange de taux dont au moins l'un des deux est un taux variable de référence moyen ou long terme.

Avant de présenter les principales étapes qui ont abouti à la signature de ce contrat, la chambre s'est interrogée sur l'existence d'études préalables ayant permis de lancer le processus. Ainsi, il a pu être constaté que la ville de Libourne, a notifié le 12 novembre 2003, au cabinet Gaudriot, un marché « études et diagnostic » sans formalités préalables, conformément à l'article 28 du code des marchés publics de 2001, applicable en 2003. Ce marché d'un montant initial de 50 603,04 € HT (60 521,24 € TTC) a été exécuté à hauteur de 45 203,04 € TTC, compte tenu de l'abandon de la phase illumination des bâtiments. Cette étude a été cofinancée à concurrence de 17 956,75 € par EDF et 7 162,41 € par l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME).

Les éléments de l'étude qui ont pu être produits, non sans difficulté, par la ville de Libourne portent sur un diagnostic financier et sur un diagnostic de l'éclairage de la ville, établi pour chaque rue, et présenté en trois volumes. Cette étude avait pour objectif d'établir un budget prévisionnel d'investissement dans le domaine de l'éclairage et d'aboutir à la passation de marchés pluriannuels de performance. Il est regrettable que cette étude n'ait pu être utilisée par le cabinet retenu pour établir le rapport d'évaluation, dans le cadre du contrat de partenariat public privé. Aussi, un nouveau diagnostic portant sur les lampadaires, les armoires électriques et les feux tricolores de signalisation a été réalisé. L'étude qui a été portée s'est élevée à la somme de 11 200 € HT (13 395,20 € TTC). Il convient de signaler qu'il n'y a pas eu de diagnostic du réseau électrique souterrain.

L'examen de ce contrat de partenariat a été effectué au vu des textes, codifiés au code général des collectivités territoriales (CGCT), en vigueur avant les modifications apportées notamment par la loi n°2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat.

4.1 L'avis de la commission consultative des services publics

Dans le cadre du processus décisionnel devant aboutir à la signature d'un partenariat public privé, la chambre a relevé quelques points qui méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, la commission des services publics locaux a rendu un avis favorable le 16 novembre 2006 sur le principe d'un contrat de partenariat public privé pour la remise à niveau des installations d'éclairage public, la mise en conformité de la signalisation tricolore, la gestion optimisée de l'énergie et la maintenance des équipements précités. Toutefois, cet avis est intervenu après que l'évaluation ait été réalisée, le rapport d'évaluation datant du 25 octobre 2006. Or, au vu de la réglementation, explicitée par la circulaire du 29 novembre 2005 du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales, il apparaît que la commission consultative des services publics aurait dû intervenir, de préférence, avant l'engagement de l'évaluation.

Par ailleurs, la chambre a constaté que la composition de la commission qui a rendu l'avis, n'apparaît pas conforme à ce que prévoit la délibération du 28 mars 2003 instituant la commission consultative des services publics locaux. En effet, lors de la réunion de la commission, se trouvait absente la presque totalité des représentants de quartier. En revanche, il a été constaté que des personnes qui ne font pas partie de la commission, étaient présentes.

Enfin, la saisine de la commission n'a pas été opérée de manière formelle. Dans le silence des textes, il apparaît que la commission doit être saisie par voie de délibération. Cette saisine est une compétence propre de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant, insusceptible d'être déléguée à l'exécutif de la collectivité, du groupement de collectivités ou de l'établissement public

(Question écrite n° 22023 de M. Bernard Piras (Drôme - SOC) JO Sénat du 09/03/2006 - page 699). La chambre estime que le conseil municipal devait saisir la commission.

4.2 Le rapport d'évaluation

Il convient tout d'abord de préciser que, comme le prévoit la réglementation, la ville n'a pas requis l'aide de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPPP). Toutefois, la ville a indiqué avoir sollicité oralement la MAPPP.

Afin de réaliser l'évaluation préalable, la ville a eu recours au cabinet Sogreah, assistant à maîtrise d'ouvrage, pour l'aide à la passation du contrat de partenariat public privé. Le cabinet a été choisi suite à une mise en concurrence. Celle-ci a été faite selon la procédure adaptée, passée en application de l'article 28 du code des marchés publics. La chambre s'est assuré que la procédure de publicité, de mise en concurrence et de désignation du titulaire du marché a bien été respectée conformément à la réglementation en vigueur. Ainsi, un marché d'assistance à la préparation d'un PPP de gestion de l'éclairage public et des feux tricolores a été signé le 9 février 2006 avec le cabinet Sogreah pour un montant de 52 150 €(62 371 €TTC).

L'évaluation, prévue à l'article L. 1414-2 du CGCT, doit être effectuée avant le lancement d'une procédure de passation de contrat de partenariat, afin d'être présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. L'évaluation doit démontrer que les conditions juridiques pour le recours au contrat de partenariat sont réunies, sous l'un ou l'autre des deux aspects que sont la complexité ou l'urgence du projet.

Le rapport d'évaluation, établi par le cabinet Sogreah, est un document de trente sept pages qui, après avoir présenté les besoins de la ville de Libourne en matière d'éclairage public, ainsi que les différents montages juridiques possibles, analyse les divers critères qui doivent être présentés dans le cadre d'un PPP. Ainsi, le rapport a démontré la complexité du projet et son caractère d'urgence. Il a été ensuite procédé, dans le cas d'espèce, à une comparaison entre la solution marchés publics et PPP dans les domaines de l'énergie, de la maintenance, et des équipements. Enfin, une comparaison en termes de performance et de risques a été également réalisée. Si les principaux éléments prévus par la réglementation sont bien présentés dans le rapport d'évaluation, il est permis de constater, sans que cela ne remettent en cause les conclusions dudit rapport, que celui-ci est quelque peu succinct sur la partie marchés publics. Ses conclusions ou les hypothèses retenues reposent parfois sur des affirmations, des avis, non suffisamment démontrés. Par ailleurs, il a été relevé quelques erreurs chiffrées provenant sans doute de fautes de frappe.

● La complexité du projet

La ville ne souhaitait pas simplement rénover ou reconstruire ses installations d'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore. Le projet consistait à mettre en place un nouveau système d'éclairage public en accordant la priorité à :

- la sécurisation des installations électriques en résorbant le parc vétuste et non-conforme aux règlements,
- la performance des installations en maîtrisant les consommations et des coûts énergétiques tout en améliorant qualitativement les conditions d'éclairage.

En effet, il apparaît que la complexité se situe dans les aspects techniques et opérationnels du projet. La ville doit également traduire ses besoins d'économies et de performance dans des termes

techniques et financiers. La ville estime qu'elle n'est pas en mesure de définir les installations susceptibles de répondre à ses besoins techniques et de rédiger un cahier des charges des marchés ou contrats à conclure. Compte tenu de ces éléments, il apparaît que le projet présente un caractère de complexité évident, au sens de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

● L'urgence du projet

La ville a souhaité également invoquer le caractère d'urgence pour justifier le recours au partenariat. En effet, le cas d'urgence a été défini par le conseil d'Etat dans sa décision du 29 octobre 2004 (M. Sueur et autres, Requête n°269814) comme résultant « *objectivement, dans un secteur ou une zone géographique déterminés, de la nécessité de rattraper un retard particulièrement grave affectant la réalisation d'équipements collectifs* ». Il ressort de l'analyse qui est faite dans le rapport d'évaluation que le caractère d'urgence s'appuie principalement sur la vétusté des équipements (75 % des équipements seraient obsolètes) et la non-conformité de ceux-ci aux normes techniques pouvant entraîner des risques y compris juridiques pour la collectivité. La chambre a toutefois constaté que ce niveau de 75 % est atteint en intégrant les équipements dont le niveau de vétusté a été classé dans la rubrique « moyens ». Néanmoins, il peut être estimé qu'un caractère d'urgence pouvait être retenu pour ce projet.

● L'analyse comparative entre la solution « marchés publics » et le PPP

Le rapport d'évaluation doit présenter les principales solutions juridiques qui peuvent être envisagées.

Ainsi, après avoir rejeté trois solutions juridiques (régie municipale, concession et bail emphytéotique administratif), le rapport d'évaluation présente une étude comparative entre le contrat de partenariat et le schéma marchés publics. Cette analyse a porté sur les aspects techniques, financiers, la performance et la répartition des risques. Il est d'emblée relevé que l'avantage financier du PPP n'est pas décisif, mais qu'il s'agit plutôt des critères de performance et de répartition des risques qui ont emporté la décision de recourir au contrat de partenariat. Les points les plus importants de l'analyse sont présentés ci-dessous.

* L'analyse technique

La comparaison a porté sur les prestations suivantes :

- L'énergie,
- La maintenance,
- Les travaux de remise à niveau,
- Les sinistres et accidents,
- Les illuminations festives.

Il ressort de l'analyse, que dans le cadre d'un marché public, les services de la ville auraient eu en charge la passation de plusieurs marchés (conception, travaux, maintenance) et auraient dû en assurer le financement et suivre les opérations. En revanche, dans le cadre d'un PPP, les éléments suivants peuvent être retenus :

- la ville se décharge de l'ensemble de l'opération,
- le titulaire assume tous les risques,
- trois loyers sont versés par la ville : loyer investissement, loyer maintenance et loyer énergie,

- des objectifs quantifiables de maintenance sont clairement identifiés,
- un seul contrat et une seule procédure de publicité,
- le titulaire démarche un fournisseur d'électricité.

* L'analyse financière

Le rapport présente des simulations financières, avec des coûts actualisés sur la base de la durée du PPP (quinze ans). La durée des travaux est de deux ans dans le cas du PPP pour l'éclairage public et de un an en ce qui concerne le renouvellement des feux tricolores. Dans la solution « marchés », la durée des travaux est de dix ans pour les travaux liés à l'éclairage public et de cinq ans pour la signalisation lumineuse tricolore. La comparaison financière est effectuée sur les différentes prestations : énergie, maintenance (de l'éclairage public, de la signalisation lumineuse tricolore), les travaux de réaménagement (sur l'éclairage public).

Le bilan global est présenté dans le tableau ci-après :

	solution contrat de PPP	solution marchés publics
énergie	4 176 688 €	4 348 115 €
maintenance	3 258 041 €	3 551 191 €
reconstruction	6 782 000 €	6 555 000 €
illuminations	1 845 000 €	1 845 000 €
total	16 061 729 €	16 299 306 €
moyenne annuelle	1 070 782 €	1 086 620 €

Le bilan global s'établit donc à 16 061 729 € dans la solution « PPP » et à 16 299 306 € dans la solution « marchés » soit une différence de 237 577 € et de 15 838 € par an. Le coût global du partenariat est légèrement inférieur à la solution « marchés ». Il convient de noter que le coût de la maintenance et de l'énergie est inférieur pour le PPP en raison du délai très court de renouvellement des équipements (deux ans) permettant de bénéficier des économies d'énergie plus rapidement.

Il peut être relevé également, que le coût de la maintenance qui est indiqué dans le tableau ci-dessus ne correspond pas aux montants qui figurent dans le développement du rapport au chapitre maintenance. En effet, les montants sont respectivement de 2 528 917 € (PPP)¹¹ en page 19 contre un coût figurant dans la conclusion du rapport de 3 258 041 € et de 2 732 067 € (marchés) en page 20 contre un coût de 3 551 191 € (marchés) du rapport d'évaluation pour le PPP. Le cabinet a admis cet écart entre les chiffres qu'il n'est pas parvenu à expliquer, si ce n'est par le fait que plusieurs simulations avaient été faites et que ces pages n'avaient pas été modifiées. La différence de coût revient à 11 407 € par an.

* L'analyse comparative en termes de performance

Le rapport indique que le contrat de PPP met l'accent sur la rapidité de la mise en œuvre de l'ensemble du projet, dans toute sa complexité et toutes ses facettes. Il met en exergue les points suivants :

- une gestion intégrée rationalisant les interventions sur l'ensemble de la problématique éclairage et sécurité de la ville,
- une diminution de la consommation d'énergie et du coût de l'énergie,

¹¹ La différence de coût par an n'est plus que de 11 407 € par an.

- un bon niveau de qualité patrimoniale,
- une amélioration de la sécurité des personnes et des biens et la diminution de l'accidentalité.

*L'analyse comparative en termes de risques

Le rapport présente une matrice des risques qui fait apparaître pour chaque type de risques, dans les deux solutions « marchés » et « PPP », la personne porteuse du risque. Cette matrice est réalisée en fonction de la phase de réalisation (préliminaire, travaux, exploitation maintenance) et la nature du risque. Il faut relever que ces risques n'ont pas été valorisés, l'approche est uniquement qualitative. Or, il faut rappeler que le guide sur les contrats de partenariat confectionné par le ministère de l'Economie et du Budget en avril 2005 indique que : « *Les risques doivent être traduits en coûts et gains potentiels pour la personne publique. Cela implique :*

- d'évaluer la sévérité des risques : il s'agit du montant d'engagement potentiel auquel le maître d'ouvrage peut être appelé en termes de couverture pour chacun des risques identifiés. Cette analyse doit se fonder sur des statistiques relatives à des projets comparables et récents. Il est à noter que ce montant peut être atténué, dans certains cas, grâce à une police d'assurance ;

- de déterminer la probabilité d'occurrence de chacun des risques. Cette analyse doit s'appuyer sur des hypothèses raisonnables et documentées (statistiques récentes, autres méthodes de calcul des probabilités ».

Cette position a été confortée par la circulaire du 29 novembre 2005 du ministère de l'économie à destination des collectivités territoriales qui précise que « une méthodologie est proposée dans le document « Les contrats de partenariat, principes et méthodes » pour identifier les risques, les répartir, et évaluer leurs coûts dans les différentes alternatives de l'analyse comparative ». Il ressort du tableau ainsi présenté que, dans le cas du PPP, le partage des risques est largement plus favorable à la ville de Libourne, car ils sont supportés majoritairement par la personne privée passible de pénalités contractuelles.

En conclusion, la chambre constate, au vu des éléments qui précèdent, que le rapport d'évaluation établi par le cabinet SOGREAH est conforme à la réglementation et présente les principaux arguments permettant de justifier le recours à un contrat de partenariat public privé.

4.3 La procédure d'attribution

La chambre a tout d'abord procédé à une analyse détaillée de la procédure d'attribution de ce contrat. Elle n'a pas décelé d'anomalies majeures. Ainsi, il a pu être constaté que les opérations de publicité avaient été respectées ; la publication de l'avis d'appel public à la concurrence ayant été adressée conformément à la réglementation (article D. 1414-1 du CGCT) au journal officiel de l'Union Européenne, au bulletin officiel des marchés publics (BOAMP) et du Moniteur, le 25 janvier 2007. Dès réception des offres, au nombre de huit, la commission prévue par l'article L. 1411-5 du CGCT a retenu cinq candidats admis à participer au dialogue compétitif. Le maire de Libourne, en application de l'article L. 1414-6 du CGCT, a adressé un courrier, en date du 3 avril 2007, aux trois candidats non retenus en leur indiquant les voies de recours.

Il peut être rappelé que l'objectif du dialogue compétitif est de permettre à la collectivité de déterminer, sur la base des propositions remises par les candidats, les solutions, ainsi que les moyens techniques et le montage financier et juridique les mieux à même de répondre à ses besoins, tels qu'exprimés dans le programme fonctionnel des besoins. Le dialogue compétitif doit permettre une

comparaison et un approfondissement des solutions proposées par les candidats, ainsi que, le cas échéant, l'élimination des candidats, au vu des critères de sélection des offres finales.

Ainsi, le dialogue compétitif a débuté le 3 avril 2007, avec l'envoi des dossiers de consultation aux cinq candidats retenus. Il leur a donc été adressé le règlement de consultation et ses annexes, le projet de contrat de partenariat et ses annexes, le projet de matrice des risques et le programme fonctionnel des besoins et ses annexes. La date limite de remise des offres provisoires a été fixée le 25 juin 2007 à 17 heures. Après une analyse des offres provisoires, les cinq candidats ont été auditionnés les 25 et 26 juillet 2007 par la commission « d'écoute dialogue compétitif ». Les auditions ont duré en moyenne 2 heures 15 pour chaque candidat. Conformément à la réglementation (article L. 1414-7 du CGCT), les 29 et 30 octobre 2007, la collectivité a répondu à des questions complémentaires posées par les candidats. Les précisions apportées aux questions posées par certains candidats ont été communiquées à tous les candidats, tel que le prévoit l'article L. 1414-7 du CGCT 3^{ème} alinéa. L'ordonnateur a déclaré le dialogue clos et les candidats ont été invités à remettre leur offre finale pour le 30 octobre 2007, délai repoussé ensuite, par courrier du 22 octobre 2007, au 16 novembre 2007 à 17 heures. Le 16 novembre 2007, les offres finales ont été remises et ouvertes par le service des marchés. Il est à noter que la consultation aura duré plus d'un mois comme prévu par la réglementation (un mois au minimum). Le 5 décembre 2007, le cabinet Sogreah et la ville ont analysé les offres.

Il a été ensuite procédé à un classement en fonction de critères d'attribution qui figuraient en annexe trois - Grille de notation au règlement de la consultation conformément à l'article L. 1414.9 du CGCT. Il ressort du classement effectué que le groupement STTP – ETDE – ELSI a été classé en tête. Aussi, conformément à l'article L. 1414-10 du CGCT, le conseil municipal de la ville de Libourne a délibéré le 14 janvier 2008 pour autoriser le maire à signer le contrat de partenariat.

La chambre a toutefois, relevé que, contrairement à la réglementation (article L. 1414-10 du CGCT), qui prévoit la concomitance du choix de l'attributaire du contrat et de l'information donnée aux candidats évincés, la ville a informé dès le 19 décembre 2007, les candidats évincés. Or le site de la MAPPP indique, afin d'éclairer le sens de l'ordonnance du 17 juin 2004, que : *« en premier lieu le classement des offres n'équivaut pas à un choix de l'attributaire. Ce choix ne peut réellement intervenir que lorsque la personne publique a la certitude de pouvoir signer le contrat avec le candidat classé en tête, c'est-à-dire après une phase de clarification et de mise au point du contrat et après vérification ultime des capacités du candidat au regard de toutes les attestations qu'il doit légalement fournir(...) Il serait donc imprudent de procéder à la notification de l'éviction des candidats perdants dès après le classement des offres »*. De plus, *« dès lors qu'elle a la certitude de pouvoir attribuer le contrat à un candidat, la personne publique doit d'abord informer les autres candidats du rejet de leur offre »*. Or la ville a demandé le 10 janvier 2008 au groupement STTP – ETDE – ELSI de confirmer quelques points du projet de contrat, ce qui veut donc dire que le 19 décembre 2007, il était imprudent de sa part de notifier l'éviction des autres candidats. Par ailleurs, suite à un courrier du 8 janvier 2008 adressé à la ville, par deux candidats évincés souhaitant connaître les raisons du rejet de leur proposition, la ville leur a répondu dans un délai de quinze jours comme prévu par la réglementation (L. 1414-10 du CGCT 5 alinéa) puisqu'elle y a répondu le 22 janvier 2008. A cette date, le conseil municipal avait autorisé le maire à signer avec le groupement STTP – ETDE – ELSI et connaissait tous les détails du contrat qui allait être signé. Ce groupement était donc bien, à ce moment là, attributaire du contrat. Toutefois, elle a contrevenu à la réglementation en refusant de répondre à la société CEPECA qui souhaitait connaître le nom du candidat retenu. Or, l'article L. 1414-10 du CGCT indique bien qu' *« en réponse à une demande écrite d'un candidat évincé, la personne publique indique par écrit (...) ainsi que le nom de l'attributaire du contrat »* (et non du titulaire). Sur cet aspect, la ville a indiqué qu'elle n'a pas souhaité répondre au motif que : *« le contrat n'étant pas à ce jour signé »*.

4.4 Le contrat de partenariat public privé

Comme vu précédemment, la ville de Libourne a signé un contrat de partenariat public privé avec la société de projet « STTP Trafilumière », d'une durée de quinze ans et d'un montant initial de 15 499 762 € porté par avenant du 26 mai 2008 à 15 506 311,58 €

La société précitée est une personne juridique nouvelle constituée à partir de diverses entreprises. Les sociétés STTP¹² (filiale du groupe Colas-groupe Bouygues), ELSI¹³ (filiale « Equipements de la route » filiale de Colas-groupe Bouygues) et ETDE¹⁴ (filiale électricité-maintenance de Bouygues) ont constitué une société de projet, le 1^{er} février 2008, sous la forme d'une société à responsabilité limitée (SARL) de droit français, au capital de 1 000 €, ayant son siège social à Carbon Blanc. Ceci est conforme à la réglementation et était prévu dans l'avis d'appel public à la concurrence (section 3. article 1.3). La société de projet a elle-même passé un contrat de maintenance avec ELSI et STTP, ainsi qu'un contrat de conception–construction avec ELSI, STTP et ETDE.

La chambre s'est assurée que le contrat, qui comprend quatre vingt douze pages et douze annexes, avait été rédigé conformément à l'article L. 1414-12 du CGCT. Quelques éléments méritent d'être rappelés.

La ville de Libourne a décidé de confier à un partenaire privé, la société de projet « STTP Trafilumière », le financement, la conception, la construction, la mise aux normes, la fourniture de l'énergie, la maintenance et le renouvellement des ouvrages, les équipements et installations situées sur la commune de Libourne et liés au service de l'éclairage public et de signalisation lumineuse tricolore.

● La rémunération

La rémunération du contrat repose sur le versement de trois loyers :

- un loyer financier pour les investissements et les frais financiers,
- un loyer énergie pour l'abonnement et la consommation d'énergie,
- un loyer maintenance pour l'exploitation, l'entretien les taxes et les impôts.

De plus, un loyer fonds de réserve est également versé et correspond à la dotation pour des travaux ponctuels à la demande de la collectivité.

- Un loyer Energie qui intègre l'ensemble des coûts énergétiques supporté par le partenaire privé. Il couvre les dépenses d'abonnement et de consommation sur 15 ans. Le coût global est de

¹² Cette entreprise est spécialisée dans le service aux collectivités territoriales dans les domaines de l'éclairage public, des éclairages sportifs, des mises en lumière de monuments, de réseaux de distribution électriques et des postes de transformations.

¹³ Elle a une activité industrielle en matière de signalisation lumineuse de trafic.

¹⁴ Est spécialisée dans la mise en œuvre de solutions techniques au service des clients publics ou privés, dans les domaines de l'énergie, de l'industrie, du tertiaire, des transports de l'environnement et des télécommunications

2 220 264 € sur 15 ans (2 533 572 € TTC). Ce coût a été lissé et s'élève à 37 004 € HT par trimestre (148 017 € par an). Le coût se répartit entre les dépenses d'abonnement (854 280 € HT) et les dépenses de consommation (1 355 983 € HT). Par trimestre, la redevance d'abonnement est donc de 14 404 € et la redevance de consommation est de 22 599 €

- Un loyer Maintenance qui intègre l'ensemble des coûts de maintenance et de gestion des illuminations des monuments et festives, supporté par le partenaire privé. L'ensemble des installations d'éclairage public, de signalisation tricolore, d'illuminations festives ou de mise en valeur de monuments compose la base de ce loyer maintenance. Le montant global est fixé à 2 608 259 € sur quinze ans (3 119 477 € TTC). Il s'élève à 43 470 € par trimestre (173 893 € par an).

En ce qui concerne le loyer maintenance, il est apparu intéressant de s'interroger, tout d'abord, sur son niveau par rapport à la période antérieure à la signature du PPP. En effet, sur les exercices 2006 et 2007, le montant de la maintenance éclairage public, y compris les petits matériels, s'élève aux environs de 200 000 € soit un montant légèrement supérieur aux loyers actuels. Toutefois il convient de préciser que le montant de 173 893 € (loyer PPP) comprend également la maintenance des feux tricolores ce qui n'est pas le cas des 200 000 €. Par ailleurs, il est permis de penser que le cahier des charges défini dans le cadre du PPP au niveau de la maintenance est plus contraignant que celui du marché antérieur.

Il convient également de préciser que le montant de 173 893 € est le résultat du lissage sur les quinze ans, du montant annuel prévisionnel du coût de la maintenance. L'analyse du calcul de ces coûts, a mis en évidence que, contrairement à ce que l'on pourrait penser, l'évolution de ce coût n'est pas ascendante mais en dents de scie, car tous les quatre ans, intervient le renouvellement de petit matériel. Ces deux premiers loyers ont été régulièrement imputés en section de fonctionnement (compte 611).

- Un loyer Financier qui intègre et distingue les coûts d'investissement initial¹⁵ (concernant l'éclairage public, les armoires, la suppression des réseaux aériens, la mise en lumière, etc.), ceux de financement¹⁶ supportés par le partenaire privé, celui du coût de l'investissement de renouvellement. Ce loyer financier est présenté lui-même en deux parties, l'une liée à l'investissement, (elle-même répartie en investissement initial : 5 051 580 € et investissement de renouvellement : 1 687 223 €) et l'autre liée au financement (remboursement des intérêts et frais annexes : 2 032 374 €). Le montant global est fixé à 8 771 179 € (10 490 330 € TTC). La première année, les quatre premières échéances trimestrielles sont différentes (elles sont calculées au prorata du montant des investissements réalisés par rapport au montant global de reconstruction). Elles s'élèvent respectivement à 28 120 €, puis 88 892 €, 117 012 €. L'échéance trimestrielle s'établit ensuite à 405 870 €

- Une dotation au fonds de réserve qui regroupe le coût de renouvellement des câbles souterrains (266 113 €) et le coût d'effacement des réseaux aériens (266 235 €). Le montant global s'élève à 532 448 € (636 807 € TTC). L'échéance trimestrielle « renouvellement des câbles souterrains » s'élève à 4 752 € (19 004 € par an), l'échéance trimestrielle « d'effacement des réseaux aériens » s'élève à 4 755 € (19 024 € par an). Il convient de préciser que ces différents loyers sont révisables, les prix étant réputés établis sur la base des conditions économiques du mois précédent la remise des offres (octobre 2007). Enfin la chambre s'est assurée au vu des facturations intervenues depuis la signature du contrat que les services financiers de la ville de Libourne procédaient à la vérification de la liquidation des dites factures. La chambre, dans le cadre de son contrôle, n'a relevé aucune anomalie.

¹⁵ Compte 2764

¹⁶ Compte 6618

● Respect de l'engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises (PME) et à des artisans (articles L. 1414-9 et 12 du CGCT)

La part d'exécution d'un contrat de partenariat confiée à des petites et moyennes entreprises et à des artisans est obligatoirement, aux termes de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, l'un des critères d'attribution ainsi que l'une des clauses de performance dudit contrat de partenariat : « *Parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement [...] la part d'exécution du contrat s'engage à confier à des PME et à des artisans* » (article 8 de l'ordonnance). Par ailleurs le 1er alinéa de l'article 11 f) de la même ordonnance impose parmi les clauses obligatoires au contrat « *les modalités de contrôle par la personne publique de l'exécution du contrat, notamment du respect (...) des conditions dans lesquelles le cocontractant fait appel à d'autres entreprises pour l'exécution du contrat, et notamment des conditions dans lesquelles il respecte son engagement d'attribuer une partie du contrat à des petites et moyennes entreprises et à des artisans* ».

Il a été vérifié d'une part que dans l'offre de STTP Trafilumière, celle-ci prévoyait bien le respect de cet engagement (noté vingt-six sur cinquante points), d'autre part que l'article I 12 du contrat prévoyait bien que STTP Trafilumière s'engageait à confier l'exécution d'une partie du contrat à des « petites et moyennes entreprises » et à des artisans, dans les proportions définies ci-dessous :

- au titre de la réalisation : 10 % du coût global des investissements initiaux,
- au titre de l'exploitation et de la maintenance, 5 % du loyer maintenance.

La chambre constate que cette obligation n'a pas été respectée. En effet, la société STTP Trafilumière avait averti la ville, durant les travaux d'investissement, des difficultés qu'elle avait pour trouver sur la place de Libourne une entreprise pouvant réaliser des travaux d'éclairage public et de signalisation sans appartenir à un groupe. En effet, les petites et moyennes entreprises qui étaient habilitées à pouvoir effectuer ces travaux d'investissement, dépendaient soit du groupe Fayat, Eiffage ou Vinci qui sont des concurrents directs de Bouygues. En revanche, en ce qui concerne la maintenance, il devrait être plus facile de confier, à une PME ou à un artisan, cette mission. La chambre recommande à la ville, de faire respecter l'obligation d'exécution d'une partie du contrat de PPP, à des « petites et moyennes entreprises » et à des artisans. Ceci ne pouvant plus intervenir au titre de la réalisation des investissements, elle pourrait être mise en œuvre dans le cadre de la maintenance, d'autant que le contrat de PPP prévoit à l'article VI 4, qu'une pénalité pourrait être calculée dans le cas «de non respect des engagements souscrits en faveur des PME», son montant s'élèverait à 35 % de la part non confiée à des PME.

● L'application des pénalités (article I.10) en cas de non-respect des performances

La société STTP Trafilumière doit satisfaire aux objectifs de performances définis dans le « Programme Fonctionnel des Besoins » et qui portent principalement sur les économies d'énergie et de délai d'intervention en matière de pannes. Le non-respect des objectifs de performances donnera lieu à l'application de pénalités conformément au barème défini dans le contrat. Les éventuelles pénalités sont déduites des loyers par la collectivité. Elles s'appliquent au loyer maintenance et loyer renouvellement mais sont limitées annuellement au montant du loyer maintenance. La chambre a constaté qu'aucune pénalité n'est intervenue en 2008 et en 2009. Il apparaît qu'au vu de l'analyse des pannes, quelques objectifs n'ont pas été atteints (interventions au bout de quatre jours et pénalités non payées). Par ailleurs, comme vu précédemment, des pénalités n'ont pas été appliquées sur la clause de l'engagement de recourir à des PME. En tout état de cause, la ville n'exerce pas aujourd'hui un suivi très détaillé des rapports trimestriels et annuels relatifs au PPP. Toutefois, elle a

indiqué qu'une procédure a été lancée afin de recruter un contrôleur de gestion technique en charge de ce type de suivi.

● Le rapport annuel

Le rapport annuel prévu par le contrat de PPP de Libourne n'a pas le même contenu que celui prévu par les articles L. 1414-14 et R. 1414-8 du CGCT.

En effet, deux rapports annuels ont été fournis : un pour la période s'étendant du 28 février 2008 au 27 février 2009, l'autre pour la période du 28 février 2009 au 27 février 2010. Ceux-ci sont conformes à ce qui est prévu par le contrat : ils présentent effectivement un compte rendu technique détaillé et un compte rendu financier. Toutefois, il peut être regretté que n'apparaissent pas dans le rapport, un état de variation du patrimoine, le tableau d'amortissement de patrimoine, ainsi que les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet, la répartition entre le coût des fonds propres et le coût de la dette afférent au financement des biens et activités, objets du contrat. Tous ces documents sont prévus par les articles du CGCT cités précédemment. La chambre prend acte de votre volonté de vous conformer à la législation en vigueur par la prochaine signature d'un avenant au contrat de partenariat public-privé.

Le contrat de PPP prévoit également la confection de tableaux de bord trimestriels remis à la collectivité, au plus tard, les 15 janvier, 15 avril, 15 juillet et 15 octobre. Les tableaux de bord trimestriels sont établis par le titulaire et doivent comporter obligatoirement les informations suivantes :

- le taux de disponibilité des biens,
- la consommation d'énergie,
- les incidents significatifs,
- les interventions effectuées.

Trois tableaux de bord ont été remis qui couvrent les périodes du 31 mars 2009 au 31 mai 2009, du 1^{er} juin 2009 au 31 août 2009, du 1^{er} septembre 2009 au 30 novembre 2009. Il a été vérifié qu'effectivement les tableaux de bord étaient remis à la ville et que ceux-ci comportaient les mentions prévues.

Enfin, l'analyse de l'ensemble de ces rapports, même si elle n'a pu être exhaustive, a permis de s'assurer qu'un certain nombre d'objectifs avaient été atteints. Tout d'abord, en ce qui concerne les équipements, dont certains devaient être réalisés, soit en un an soit en deux ans, il apparaît qu'au bout des deux années, cet objectif a été atteint. En ce qui concerne, l'objectif en économie d'énergie, il convient de préciser tout d'abord, que cet objectif ne figure pas dans le contrat de partenariat public privé, mais qu'en fait, il correspond à un engagement de la société dans le cadre de son offre. Cet engagement était une économie de 30 % sur quinze ans. En tout état de cause, les rapports font bien état des pourcentages d'économie enregistrés sur chaque période. Il convient de préciser que si cet objectif n'était pas atteint, ceci n'aurait pas de conséquence financière pour la collectivité, puisque l'objectif de 30 % a déjà été intégré dans le calcul du loyer énergie. Enfin, concernant certains objectifs liés à la maintenance et notamment sur les délais d'intervention, les rapports trimestriels fournissent tout le détail pour chaque intervention. La chambre regrette que, pour l'instant, les éléments produits ne soient pas suffisamment exploités par les services techniques de la ville.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au directeur régional des finances publiques d'Aquitaine et du département de la Gironde, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

FRANC-GILBERT BANQUEY
conseiller maître
à la Cour des comptes