

EXTRAITS DU RAPPORT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

- « **Le non versement de la redevance d'occupation du domaine public du terrain de la centrale...** Cette redevance, particulière au fait de l'occupation du terrain acquis par la ville pour la centrale de chauffe, n'a jamais été versée à la commune par la SDCC.(12/54)... Contrairement à l'interprétation du concessionnaire [SDCC] et bien que la ville ne l'ait pas contestée en 1991, cette redevance... devrait donc , non pas être incluse dans la « ristourne » de 2%... mais s'y ajouter, ce qui n'a pas été fait depuis 1965.(12 & 13/54).

« **Les faiblesses du contrôle du concédant sur les avenants ultérieurs.** ... Cet avenant n°2 à la convention a été signé, le 10 décembre 1991, par le maire et la SDCC.... Quant au second article de cet avenant n°2 de la convention de concession, il indique simplement que celle-ci « est prolongée jusqu'au 30 septembre 2015, alors que la durée de 30 ans ne figurait que dans le cahier des charges de 1965. Cet avenant porte donc à 50 ans la durée totale de la concession.

Lourde irrégularité : « A l'issue de son examen, la chambre observe une lourde irrégularité : cet avenant n°2 à la convention de concession n'a été approuvé, en 1991, par aucune délibération du conseil municipal, auquel il n'a pas été soumis.

_ Une situation inextricable ? (15 & 16/54) :

« Ces deux avenants comportent plusieurs anomalies. Première anomalie : il existe donc deux délibérations votées le même jour par le conseil municipal,... assez contradictoires... »

« Seconde anomalie : ce nouvel article 28... prévoit un dispositif d'indemnisation du concessionnaire par la commune... beaucoup moins favorable aux intérêts de la ville, s'agissant de la fin de la concession, que les stipulations de l'avenant n°5 précédemment voté par le conseil municipal. »

« Pour sa part, le concessionnaire rappelle qu'il n'est pas responsable de l'information donnée au conseil municipal. »

« Une prolongation de la concession mal négociée.

Au-delà des incertitudes juridiques décrites ci-dessus, cette prolongation ... est critiquable sur la méthode... cette prolongation... lui a évité d'être soumise à une obligation de publicité et de mise en concurrence..

Cette démarche eut été d'autant plus fondée [publicité et mise en concurrence] qu'elle aurait été conforme à la circulaire du 7 août 1987, recommandant... aux collectivités locales, pour leurs concessions de chauffage, une durée maximum de 24 ans, au lieu de 50 ans à Clichy après prolongation.

Les anomalies relatées précédemment soulèvent la question plus générale de la faiblesse du contrôle communal sur la concession. »

« Un contrôle insuffisant et de faible efficacité. (17/84)

Le recours à des assistances externes sans résultats probants... A partir de 1987 , la ville a souhaité qu'un nouveau cabinet lui serve de conseiller technique auprès du concessionnaire... cependant la commune avait elle-même demandé à la SDCC de procéder directement à la rémunération du cabinet conseil... La chambre estime que le contrôle d'une concession de chauffage ne devrait pas être assuré par un cabinet rémunéré directement par le concessionnaire, afin de préserver l'objectivité du contrôleur.

Les audits successifs de la concession.. l'un de ces premiers audits, disponible en juin 2000, ...a été suivi de plusieurs autres, dont l'avant dernier a été rendu en 2007. Dans l'équipe municipale et chez certains abonnés, ces audits ont suscité des interrogations et des demandes de plus en plus vives. L'examen des documents élaborés par les auditeurs montre, en effet, de nombreuses pistes d'améliorations possibles de cette concession de chauffage, non seulement sur la tarification, mais aussi dans des aspects techniques et juridiques. Cependant, à l'exception d'un avenant tarifaire (n°8) assez modeste en 2001, jusqu'à la fin de 2006 aucune des diverses pistes de réforme suggérées par ces audits n'a été vraiment mise en place ou explorée par la ville et son concessionnaire. En 2007, celui-ci indiquait n'avoir pas été destinataire des conclusions des audits réalisés après 2001, et en dépit de divers contacts aucun accord sérieux n'a pu être finalisé. »

« Des apports internes marginalisés. (18 à 20/54).

« Dans le contrôle de cette concession de chauffage, ni la commission consultative des services publics locaux (CCSPL), ni les services municipaux n'ont pu jouer tout leur rôle.

Une CCSPL constituée trop tardivement et peu efficiente... A Clichy, cette commission n'a été créée que par délibération du 10 février 2004, soit deux ans après la loi de 2002 et 12 ans après celle de 1992... Mais aucun de ces représentants associatifs n'est spécialisé dans les questions d'énergie ou de chauffage, et ils sont souvent absents. Rien n'interdit cependant à la ville de prévoir, au besoin, des sous-commissions spécialisées, à priori plus actives et motivées. La nouvelle CCSPL a commencé de se réunir le 14 mai 2004. Cependant le chauffage n'a figuré pour la première fois à son ordre du jour que le 21 décembre 2006, soit près de deux ans et demi après sa création, déjà trop tardive.

Or,... la commission, qui doit examiner chaque année le rapport du délégataire, aurait pu et dû le faire au moins dès 2003... Cet examen par la commission aurait été d'autant coïncidé avec l'analyse des rapports d'audit précités... rendus de 2000 à 2005, sur lesquels les membres de la commission auraient pu s'appuyer.

« Un suivi des services fragilisés (20/54).

La commune n'a pas pris assez tôt les dispositions internes nécessaires pour vraiment assurer le contrôle de cette concession. Dans la décennie 90, un manque de vigilance et de rigueur a déjà été observé. Mais ensuite, aucune conséquence n'a été donnée aux conclusions des divers audits traités après ceux de l'année 2000. Cela aurait supposé, du côté des services de la ville, une relative stabilité des cadres territoriaux chargés de suivre le domaine des DSP [délégation de services publics], non seulement dans ses aspects techniques, mais aussi dans sa dimension juridique. Or, s'agissant de la gestion des ressources humaines, la commune a connu une importante rotation des cadres de direction pendant cette période..

Manque de vigilance (20/54).

« l'autorité concédante n'a pas été d'une suffisante vigilance envers son concessionnaire, **tant dans son intérêt communal direct que dans celui des abonnés et consommateurs de chaleur de Clichy.**

Mais cet avenant a été signé le 26 novembre 2001, soit avant que le conseil municipal l'ait approuvé par une délibération du 18 décembre suivant, ce qui pourrait en entacher la régularité. En effet, au moment où il a signé l'avenant, le maire n'était pas compétent pour le faire.

Certaines évolutions apparaissent sensiblement défavorables à l'abonné et, par voie de conséquence, au consommateur final » (21/54)

« Les évolutions inflationnistes du tarif binôme de la concession. (21 & 22/54)

Parmi ces modifications, au moins cinq éléments ont favorisé diverses formes d'augmentation des prix du chauffage, directement ou indirectement :

- la subdivision des deux éléments R1 et R
- un système d'indexation extrêmement complexe et mal surveillé
- de nombreuses coquilles ou erreurs rédactionnelles non corrigées
- un système inégalitaire de tarifs différenciés et optionnels
- un contrôle très difficile pour les abonnés et consommateurs

R1 intègre donc, avec cette multiplication, certains éléments (ceux du R1.2), qui n'en dépendaient pas antérieurement. D'où un effet inflationniste sur le montant global de la facturation, dans laquelle le R1 constitue l'élément le plus important. »

« Un système d'indexation extrêmement complexe et mal surveillé. (22/54)

Certes, comme l'indique le concessionnaire, toute cette chaîne de calculs divers est conforme aux textes, mais sa complexité est facteur d'opacité. »

Le manque de contrôles de la ville. (23/54)

« Cette disposition de concertation est restée pratiquement lettre morte toutes ces dernières années, de la part des deux parties. Jusqu'en 2007, le détail du système de tarification du concessionnaire et surtout sa mise en application n'a pas fait l'objet de véritables contrôles par la commune. »

Pourquoi ces avenants défavorables ? (24/54)

« La question se pose de savoir pourquoi la commune concédante a pu aussi facilement conclure ces avenants successifs qui, en faisant disparaître toute partie fixe des coûts indexés, ont favorisé une augmentation plus rapide des prix du chauffage pour les abonnés et usagers.

Un élément a sans doute favorisé cette apparente passivité de la commune concédante : la plupart de ces avenants s'accompagnaient, sur l'instant, **d'une diminution immédiate et nominale des tarifs unitaires**. Cet affichage de baisse, transitoire, masquait les augmentations ultérieures liées à la logique interne du système d'indexation.

« De nombreuses erreurs rédactionnelles non corrigées. [24/54]

Du fait de toutes ces anomalies, la tarification appliquée depuis 2001 n'est pas vraiment régulière puisqu'elle ne résulte pas, pour tous ses termes, d'accords contractuels avec la ville concédante. Au surplus, la signature de cet avenant n°8, le 26 novembre 2001, a précédé la délibération du conseil municipal du 18 décembre 2001 l'approuvant, ce qui est critiquable en termes de régularité. »

« Un système inégalitaire de tarifs différenciés et optionnels. (25 & 26/54)

Ainsi, avec ce système de tarification du prix unitaire indexé sur une multiplicité de paramètres, non seulement les prix de chauffage sont en hausse pratiquement constante... mais de plus, cette hausse est variable selon les catégories d'usagers...

En effet, la différence importante d'évolution des tarifs unitaires du R1 et R2 fait ressortir que la dualité de tarification entre deux catégories d'abonnement (« de base » et « optionnel ») n'est sans doute pas conforme au principe d'égalité des usagers des services publics.

Ainsi, en examinant la liste des différents abonnés de la SDCC, il apparaît que les polices d'abonnement de l'OPHLM sont conclues selon le tarif « de base », c'est-à-dire celui dont le prix unitaire du MWh et du KW a le plus augmenté, entre 2001 et 2008. Cette augmentation plus élevée du « tarif unitaire de base » s'est donc, nécessairement, répercutée sur les factures des locataires et consommateurs de l'office, qui ne sont pourtant pas les plus favorisés. »

« Un contrôle très difficile des abonnés et consommateurs. (27/54)

Par conséquent, aucune comparaison n'est possible pour un abonné (ou même une association d'usagers), entre sa police et la police-type de la concession qui, de fait, n'existe pas. Ainsi, une importante obligation du cahier des charges de la concession (art. 26) n'est pas remplie par le concessionnaire, et la ville concédante n'en a jamais demandé le respect. »

« Le traitement particulier des ventes à « Levallois énergie maintenance ». (LEM) (33 & 34/54)

Par une délibération du 22 mai 1990, le conseil municipal a autorisé le maire de Clichy à signer, avec la SDCC et la société INES, une convention tripartite par laquelle INES, « afin de satisfaire les besoins de ses clients implantés à l'ouest de la ville », leur fournira de l'énergie ... en contrepartie du versement à la ville d'une redevance de 4% de la valeur (HT) de l'énergie et, à la SDCC, d'une redevance de 2% de cette valeur. [Une nouvelle fois l'intérêt immédiat prime sur l'intérêt des clichois]

Un doute sérieux existe quant à la validité de cette autorisation qui ne repose que sur la délibération du 22 mai 1990 . En effet, l'examen de cette délibération... montre qu'il n'est jamais indiqué au conseil municipal qu'il s'agit d'une livraison d'énergie calorifique au réseau de chaleur d'une autre commune, celle de Levallois-Perret... Fondée sur une information tronquée du conseil municipal, la légalité de cette délibération apparaît contestable.

Au surplus, la durée de cette convention tripartite a été fixée à 28 ans (soit jusqu'en septembre 2018) par son article 15, lequel précise aussi qu'elle s'imposera à tout autre gestionnaire du réseau de Clichy. Cette disposition, assimilable à une « servitude » du code civil, est irrégulière.. En second lieu, il n'est pas possible, tant pour la ville que pour la SDCC, de s'engager à titre onéreux,sur une durée aussi longue, au risque de fausser totalement les conditions de reprise de la concession par un autre concessionnaire...

Ainsi, non seulement **le conseil municipal a voté l'approbation d'une convention sans savoir, clairement,**

qu'elle avait pour objet de fournir en chaleur une autre commune, mais il apparaît ensuite que cette fourniture devait être prioritaire pour la SDCC.

« La ville et le chauffage de ses locaux communaux : un marché économiquement coûteux, à la régularité contestable. (39 & 40/54)

En premier lieu, aucune délibération n'a pu être produite à la chambre ayant autorisé le maire à signer ce marché, le 12 septembre 1994, avec la société INES. Or, la jurisprudence a clairement rappelé cette obligation valable à l'époque....

En deuxième lieu, le rapport de présentation de ce marché au conseil municipal après en avoir expliqué la motivation, se terminait en précisant que « ce contrat sera établi pour une durée de huit ans conformément à la réglementation en vigueur ». Or, le marché signé par le maire – sans délibération expresse du conseil municipal l'y autorisant – a été passé pour une durée de 16 ans, soit jusqu'en septembre 2010.

Au contraire, conformément aux dispositions de l'article 6 du code des marchés publics, la collectivité publique doit fixer la durée d'un marché « en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une mise en concurrence périodique. »

Le contrat de 1994 étant un contrat global qui comprend en même temps une fourniture d'énergie (forfaitaire) et une exploitation des installations, il n'est donc pas conforme à ces dispositions législatives,...

En quatrième lieu, la qualité technique et économique de ce marché avait fait l'objet, début 2003, d'un audit approfondi d'un cabinet d'études, dont les conclusions concernant le bilan énergétique de la ville étaient extrêmement sévères, ... CE R1 forfaitaire (sans aucun contrôle des consommations, ni comptage transparent) est une catastrophe économique pour la ville ». En note, cet auditeur ajoutait qu'il n'avait pas revu un tel marché MF [Marché à forfait] depuis 1980. Une telle analyse aurait dû entraîner de fortes réactions de la ville, ce qui ne fut pas le cas. »

« La ville gardienne de la pérennité patrimoniale de la concession. (41 à 43/54)

Ce point essentiel concerne l'état et le devenir à la fin de la concession du réseau de chauffage urbain concédé. Il s'ajoute aux critiques déjà formulées sur les articles 28 à 30 du cahier des charges.

Sur ce point, de nombreuses lacunes apparaissent, tant chez le concessionnaire que dans le contrôle de la ville concédante sur l'état exact de son patrimoine de retour.

En fin de concession, la ville reprendra donc en « biens de retour », un réseau et surtout, une unité centrale de chauffe non conforme au programme qui avait fondé, en 1991, la prolongation de la concession jusqu'en 2015.

Interrogé lors de l'instruction, le maire a confirmé cette procédure... Ce constat est tout à fait contraire aux principes mêmes de la concession qui impliquent nécessairement un accord à priori de la collectivité concédante sur la programmation des investissements...

Dans le même sens, il apparaît que la ville ne disposait au moment du contrôle de la chambre, d'aucun inventaire précis, et surtout actualisé, de l'ensemble de la concession. Cette lacune a pour conséquence, outre d'éventuels désaccords futurs sur la consistance et la valeur des « biens de retour » en fin de concession, de porter atteinte à la fiabilité des documents comptables de la ville, parmi lesquels doit figurer un état de l'actif communal le plus fiable possible. »

« Les autres contrats d'abonnements : de grandes disparités, avec de nombreuses anomalies. (44 & 45/54)

L'OPHLM et le chauffage urbain : ... Tous ces éléments montrent combien, en matière de chauffage urbain, le coût final payé par les consommateurs/personnes physiques, occupant les locaux chauffés, est très dépendant, par enchaînements successifs du contrôle plus ou moins rigoureux exercé d'abord par la ville concédante sur les fournisseurs de chaleur. Les divers contrats ou marchés ultérieurs et leurs avenants ne sont pas sans conséquence sur la facture du consommateur final de Clichy.