

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 16 novembre 2001

Référence à rappeler :

Greffe/LF/sr n°3429

Lettre recommandée avec AR n°9288 7182 9 FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la Société Provençale d'Équipement des Bouches du Rhône

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 18 octobre 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur MAGGI

Président de la Société Provençale d'Équipement

45, cours Gouffé

13006 MARSEILLE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

LETTRE D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LES COMPTES ET LA GESTION

DE LA SOCIETE PROVENCALE D'EQUIPEMENT

(comptes : exercices 1992 à 1999 - gestion : à compter de 1992)

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la Société Provençale d'Equipement (SPE) à partir de l'année 1992, qui a été attribué à Mme Donnadiou et M. Chabert, conseillers. Le président de la chambre en a informé M. Medvedowsky, président du conseil d'administration de la SPE, par lettre en date du 2 octobre 1998.

L'entretien facultatif de fin d'instruction a eu lieu le 30 octobre 2000 entre M. Medvedowsky et les rapporteurs, en présence de M. Mattéi, directeur et de M. Bec, directeur financier.

Dans sa séance du 11 janvier 2001, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à la Société Provençale d'Equipement, en la personne de M. Medvedowsky, président, et à M. Guérini, président du conseil général des Bouches du Rhône et, pour partie, à des personnes physiques et morales concernées par les observations retenues à titre provisoire par la chambre.

Les réponses ont été enregistrées au greffe de la juridiction.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté, le 18 octobre 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes et Leyat, présidents de section, M. Amigues, Mme Girard, Mme Tessaro, MM. Larue et Maccury, conseillers et M. Chabert, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par les présidents des collectivités territoriales actionnaires à leur assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de leurs membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Synthèse des observations.

Créée en 1959, la Société Provençale d'Équipement (SPE), société d'économie mixte dont le capital social est aujourd'hui détenu à près de 80 % par les collectivités territoriales, et à près de 74 % par le seul département des Bouches du Rhône, fait depuis plusieurs années face à de grandes difficultés.

La situation financière de la SPE est marquée par un déséquilibre structurel préoccupant. D'un côté les charges de personnel sont lourdes et stables, et sont en réalité aggravées par le coût des missions (direction, comptabilité, expertises diverses) confiées à la Société centrale d'équipement du territoire (SCET), au réseau de laquelle appartient la SPE. De l'autre, les produits assurés à la société par la vente de ses services sont à la fois instables pour les activités en mandat, qui dépendent pour l'essentiel des décisions du département des Bouches du Rhône, et en diminution constante en ce qui concerne les concessions, qui sont en déclin. La société perd ainsi de l'argent sur ses missions fondamentales. Paradoxalement, par l'application à la trésorerie des opérations qu'elle conduit pour les collectivités publiques d'un taux créditeur et d'un taux débiteur différents, elle génère des produits financiers dont le principe est contestable, et qui de toute façon ne suffisent pas à empêcher l'accumulation de déficits, dont le total sur la période 1992 à 1999 atteint environ 12 MF (1,83 Millions d'euros), soit 90 % du capital social après sa dernière augmentation.

La présentation du bilan, qui n'individualise pas l'activité propre de la société, confondue aux données des opérations qu'elle conduit pour le compte des collectivités, ne permet pas de saisir la santé réelle de l'entreprise. Elle ne respecte par ailleurs ni le principe de prudence comptable ni le principe de réalité. D'une part en effet une partie des ressources enregistrées au passif sont constituées de dettes liées à des opérations terminées depuis longtemps, et dont le remboursement pourrait être exigé à tout moment. D'autre part, une partie des créances figurant à l'actif pourraient ne pas être recouvrées, du fait de la prescription quadriennale ou des conséquences de contentieux nombreux, dont les risques n'ont pas été suffisamment provisionnés. La chambre est ainsi conduite à émettre des réserves sur la sincérité de ce bilan.

Le fonctionnement de la SPE appelle également plusieurs observations. Son organisation, caractérisée par un service administratif réduit, un service commercial étoffé, et une forte prépondérance des agences locales, a été dès 1995 jugée coûteuse et insuffisamment cohérente. Plusieurs mesures furent préconisées : regroupement des moyens au siège social marseillais, recentrage de l'activité sur les Bouches du Rhône, organisation par métiers, instauration d'une comptabilité analytique. Mais la SPE a tardé à les mettre en œuvre, et toutes ne sont pas encore réalisées. L'autonomie du directeur a pu être considérée comme excessive.

Une organisation matérielle défectueuse (archives dispersées et mal tenues, absence de procédures unifiées) a eu des conséquences graves sur l'activité même de la société. Par ailleurs, conséquence de la dispersion géographique et d'un contrôle insuffisant, les frais de déplacement sont élevés. Enfin, les frais de représentation des présidents successifs sont peu et mal justifiés.

L'adhésion de la SPE au réseau de la SCET, et ses liens financiers avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC), ont une incidence financière notable. Les diverses conventions passées avec la CDC, qui par le biais de son pool de trésorerie, finance les opérations conduites par la SPE pour les collectivités, sont profitables à une institution qui est à la fois la banque de la société et son principal actionnaire privé.

Quant à la SCET, à laquelle la SPE est liée par un accord d'entreprise, elle est rémunérée pour la tenue de la comptabilité des opérations, et pour diverses prestations de service, dans des conditions que la chambre a jugées à la fois contestables et coûteuses. Cet accord n'a été renégocié que très récemment, dans des termes apparemment plus favorables. Mais la SCET met en outre à la disposition de la SPE son directeur. Cette mise à disposition est-elle aussi non seulement coûteuse (1,6 fois le salaire du directeur) mais elle place l'intéressé, dont la carrière est gérée par la SCET et qui est tenu de respecter les principes du réseau qu'elle anime, dans une situation qui ne garantit pas son indépendance et pose même un problème de conflit d'intérêts.

La relation de la SPE avec son actionnaire principal, le département des Bouches du Rhône, est complexe et ambiguë. C'est ainsi par exemple qu'en 1992, le département a décidé de regrouper sur un compte courant d'associé les produits financiers des opérations conduites pour lui par la SPE, et y a laissé parfois plusieurs années les produits d'opérations terminées, constituant ainsi un concours financier quasi-permanent, de cinq à neuf MF, dans des conditions irrégulières.

La chambre s'est intéressée plus particulièrement à la participation de la SPE à l'opération " Concerto " de rénovation des collèges par le département.

Elle a été conduite à formuler sur la phase de passation des marchés diverses observations, qui concernent tant les marchés de maîtrise d'œuvre, de la responsabilité du seul département, que les marchés de travaux, dans lesquels la SPE intervient. Sur les marchés de maîtrise d'œuvre, elle a noté que la participation de jeunes architectes d'abord appelés à collaborer à la définition du programme Concerto à la compétition pour l'attribution de tel ou tel collège (phase Concerto 1) était contestable, comme était contestable le choix d'équipes incluant un bureau d'études lié à la CDC dans trois des quatre cas de la phase Concerto 2 attribués à la SPE. L'introduction de critères irréguliers dans la compétition a également été constatée. Concernant les marchés de travaux, outre également l'introduction de critères irréguliers, la chambre a noté un taux élevé de marchés déclarés infructueux, faisant suite à des propositions de prix excédant de façon anormale les coûts prévisionnels, suivis de marchés négociés permettant des réductions consenties avec une surprenante facilité.

Concernant le déroulement de l'opération, la chambre a noté quelques difficultés, voire quelques irrégularités : des retards dans les travaux, dans une opération il est vrai très complexe ; certaines imprécisions dans la définition des programmes, entraînant des travaux supplémentaires effectués dans des conditions parfois irrégulières. Mais elle observe surtout que si les enveloppes financières prévisionnelles semblent a priori avoir été respectées, le bilan définitif ne peut être encore dressé, dans la mesure où la reddition de comptes n'est pas achevée, en particulier parce que le déroulement des opérations n'a pas permis au payeur départemental d'exercer son contrôle dans des conditions satisfaisantes : production des pièces justificatives tardive, difficultés à vérifier les intérêts moratoires ou les frais et les produits financiers, hésitations entre le mandant (le département) et son mandataire (la SPE) dans la gestion de contentieux avec les entreprises survenus dans cinq opérations sur les sept confiées à la SPE sur Concerto 1, et dont certains ont été portés devant le juge administratif.

La chambre a en outre constaté que cette lenteur mise à solder les opérations était générale, qu'il s'agisse d'opérations inabouties, achevées depuis longtemps, ou pour lesquelles, après réalisation, la SPE avait été chargée d'une mission de gestion à laquelle le département a pourtant mis fin depuis 1998. Les causes de cette situation sont multiples : bilans de clôture non validés par le département, bilans de clôture non produits ou non actualisés par la SPE, titres de recette non émis, réticences du payeur départemental, voire contentieux en cours.

Concernant la conduite des opérations qu'elle a examinées, la chambre a constaté tout d'abord une excessive disparité des conventions passées avec les collectivités, tant dans les conditions financières que dans les modalités d'intervention proposées. Une telle disparité indique une absence de ligne conductrice et nuit à la lisibilité de l'action de la société, en interne comme auprès des élus.

La chambre a aussi été conduite à formuler des observations sur les méthodes appliquées par la SPE pour définir sa rémunération. Celle-ci est à titre principal fixée selon un forfait, en mandat, et selon un pourcentage du montant des dépenses, parfois des recettes, en concession. Mais diverses charges sont imputées en sus aux opérations, de façon très contestable. La comptabilité, assurée par la SCET, est anormalement facturée en plus de la rémunération de base, comme l'est l'élaboration des bilans de clôture des opérations, prestation la plus souvent sous-traitée. Une rémunération de commercialisation, liée à une complexité de la tâche dont la SPE est seul juge, vient se rajouter également à la rémunération de la mission de base qui comprend pourtant la mission de commercialisation. Elle est de surcroît prélevée en partie, dès la signature d'un compromis de vente, même lorsque la vente ne se concrétise pas, et il arrive qu'elle le soit sur des ventes faites à la collectivité concédante elle-même. La chambre a également noté que la répartition des charges communes, de publicité par exemple, était parfois faite de façon arbitraire.

Elle a constaté que la SPE avait pu manquer de vigilance à l'égard de certaines collectivités, parfois tentées de faire passer sur les dépenses d'opérations assurées pour leur compte des frais difficiles à justifier dans le cadre de la comptabilité communale.

Enfin, des rémunérations supplémentaires ont été perçues directement sur les entreprises ou les clients, sous la forme d'un fonds d'entretien faisant double emploi avec celui prévu par les textes, d'une mission de coordination vide de contenu réel, et de frais de dossiers indûment conservés.

Dans un contexte où les contrôles sont plus exigeants que par le passé alors que les opérations en cause remontent précisément à des périodes où ils n'ont pas été suffisants, la SPE se trouve confrontée à un risque dont elle n'a pas, ou affecte de ne pas avoir, mesuré l'ampleur. Il apparaît aujourd'hui que dans son organisation comme dans ses pratiques quotidiennes, la société a négligé l'élaboration des bilans de clôture, favorisant ainsi la multiplication de contentieux, larvés ou déclarés, et multipliant par ses retards les risques de voir opposer à ses créances la déchéance quadriennale, à l'initiative des collectivités ou des comptables publics.

La chambre considère que ce passé peu rigoureux obère fortement l'avenir et compromet la continuité d'exploitation de la société. Elle prend acte que le département, conduit par ses observations provisoires à diligenter une évaluation comptable complète de la SPE, partage son analyse et ses conclusions.

1. INTRODUCTION

La " Société d'Équipement du Département des Bouches du Rhône ", société anonyme d'économie mixte créée en décembre 1959, dotée d'un capital social de 25 millions de francs (anciens) dont 51 % réservés à des collectivités locales, avait pour objet initial l'étude de tous projets relatifs au développement économique du département des Bouches du Rhône, à la demande des collectivités publiques, ainsi que l'étude et la réalisation d'opérations d'aménagement ou de rénovation urbaine.

Depuis, les statuts de la société, rebaptisée "Société Provençale d'Équipement" (SPE), ont évolué. Son capital social a été augmenté à plusieurs reprises, dans des conditions plus défensives qu'offensives, s'ouvrant au département du Var, puis à celui des Alpes de Haute Provence. Parallèlement ses activités ont connu une extension progressive au-delà des Bouches du Rhône. Sa durée a été prorogée jusqu'en 2030. Mais après une "pause " plus ou moins subie entre 1990 et 1995, due sans doute à la création d'autres SEM locales venues concurrencer la SPE sur son territoire, et aux hésitations du conseil général des Bouches du Rhône quant à la politique à adopter vis à vis de la société, dont il ne détenait, il est vrai, à l'époque que 43,4 % des actions, le capital social a été finalement porté à 13 419 000 F en 1995 (2 045 713 euros) Cette recapitalisation de la SPE opérée par le département des Bouches du Rhône, qui détient depuis lors près de 74 % du capital, voulait marquer un recentrage de son activité. Elle a porté les fonds publics à près de 80 % du capital social, et la chambre constate que les 20 % qui ne sont pas détenus par des collectivités le sont en fait par des institutions proches du secteur public : chambres d'agriculture, Caisse des dépôts et consignations, Crédit agricole, Caisse d'épargne.

Au printemps 1998, suite aux élections cantonales, M. Philibert, longtemps président du conseil général des Bouches du Rhône et qui à l'âge de 86 ans présidait la société depuis presque trente ans, a été remplacé par un nouveau président, M. Medvedowsky, à qui M. Maggi a succédé après les élections cantonales de 2001. Le directeur avait été remplacé à la fin de 1997.

La nouvelle équipe a affiché sa volonté de recentrer les activités au niveau géographique, de réorganiser l'entreprise, et, soucieuse de renouveler l'image de la société, elle a décidé d'un changement de l'appellation commerciale de la SPE, qui doit s'appeler "GEODIS-SPE", et se doter d'un nouveau logo.

Cependant, confrontée à la réduction de ses activités, à une crise latente de sa trésorerie propre, et à des résultats d'exploitation déficitaires, la SPE reste " dans une situation financière précaire ", comme le département lui-même l'a reconnu à propos de cette SEM constituant pourtant selon lui " un outil indispensable pour le conseil général ".

2. FONCTIONNEMENT STATUTAIRE DE LA SPE

Sur le plan de la régularité, le fonctionnement des instances de la SPE n'appelle pas sur la période examinée d'observations particulières. L'assemblée générale ordinaire, qui n'a qu'un rôle très formel, a été convoquée une fois par an, à l'exception de 1997, où deux réunions ont eu lieu. Les assemblées générales extraordinaires se sont tenues à trois reprises (une fois en 1993, une fois en 1994, une fois en 1997), pour voter des modifications de statuts.

Quant au conseil d'administration, dont le rôle est de traiter des rapports d'activité, des questions budgétaires, des orientations stratégiques, il s'est réuni deux fois en 1993 et 1999, et trois fois en 1997 et 1998, mais seulement une fois en 1992, 1994, 1995, et 1996. Les difficultés graves et persistantes de la société au cours de ces années auraient sans doute justifié des réunions plus fréquentes. Le faible nombre de réunions du conseil d'administration pendant une période aussi délicate révèle une insuffisance du contrôle exercé par les administrateurs sur le président et son directeur.

Par ailleurs, la chambre a constaté que la rédaction des statuts et le fonctionnement des organes statutaires présentent des anomalies et des incertitudes.

Concernant les administrateurs :

Le nombre des administrateurs est fixé (article 15 des statuts) à 12 dont 7 pour les collectivités territoriales et chacune a droit à une représentation au plus égale à la proportion de capital lui appartenant dans le capital social, cette répartition étant faite par l'assemblée générale. Au sein du CA de la SPE, le nombre d'administrateurs a été pour le département des Bouches du Rhône de quatre de 1992 à 1997, puis de cinq ensuite. Dans le même temps le département du Var bénéficiait de deux puis d'un seul représentant, celui des Alpes de Hautes Provence bénéficiant

d'un représentant sur toute la période.

Or la chambre constate qu'aucun procès verbal de réunion de l'assemblée générale de 1990 à 1997 ne fait état de cette répartition, malgré deux augmentations de capital intervenues durant cette période. L'augmentation de 1995, en particulier, n'a été prise en compte que le 30 décembre 1997, par une résolution de l'assemblée générale ordinaire diminuant d'un siège d'administrateur la représentation du département du Var au profit du département des Bouches du Rhône. Cette modification n'est devenue effective que lors du renouvellement de 1998.

Concernant le censeur :

Sur toute la période sous examen, le conseil général des Bouches du Rhône a désigné au conseil d'administration un censeur, en plus des administrateurs auxquels il avait droit. La chambre constate que cette nomination, permettant dans les faits au département des

Bouches du Rhône de disposer d'un quasi-administrateur supplémentaire, n'est pas conforme aux statuts de la société et qu'elle n'a pas été soumise, dans son principe, à l'approbation de l'assemblée des actionnaires.

Concernant l'assemblée générale :

L'article 27 des statuts précise que la représentation aux assemblées générales des collectivités locales et organismes publics est assurée "par un délégué ayant reçu pouvoir à cet effet et désigné, (...) dans les conditions fixées par la législation en vigueur". Celle-ci (article 7 du décret n° 59-1201 du 19 octobre 1959 modifié) ne prévoit pas de suppléants. La chambre constate cependant que le conseil d'administration du 7 mai 1998 a pris acte de la désignation par le Conseil général des Bouches du Rhône et par le Conseil général du Var de leurs représentants respectifs aux assemblées générales de la société, assortis de suppléants.

La chambre prend acte du fait que lors du dernier renouvellement, pour tenir compte de ces observations, le conseil général n'a désigné ni censeur ni suppléant.

3. LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la SPE est aujourd'hui celle d'une entreprise en grande difficulté.

Les comptes de résultats montrent un déséquilibre structurel dangereux. Quant au bilan, sa présentation manque de clarté et masque la gravité des risques qui pèsent sur la société. Au total c'est la survie de l'organisme qui est menacée.

3.1. Un déséquilibre structurel préoccupant.

Les résultats de la SPE sur l'ensemble de la période examinée montrent un déséquilibre structurel important, dont l'évolution demeure préoccupante.

Le rapport entre des charges de personnel qui diminuent peu et des produits d'exploitation qui ne suffisent pas à couvrir ces charges, et qui ont tendance à baisser, peut faire douter de la capacité de la société à perdurer sans une réforme profonde de ses structures et de son fonctionnement, et sans un renouvellement de son plan de charge.

3.1.1. Les charges de personnel sont lourdes.

La part des salaires et des charges sociales sur la période est d'une grande stabilité, liée à la stabilité des effectifs : environ 7,5 MF (1,14 Millions d'euros) de salaires et 3,5 MF (0,53 Millions d'euros) de charges sociales.

Mais la simple addition des salaires et des charges sociales ne permet pas d'avoir une idée exacte des charges de personnel dans le fonctionnement de la SPE. Il faut en effet tenir compte du fait que diverses fonctions sont externalisées, en particulier vers la SCET, pour en mesurer le poids global. Pour ce faire il convient d'analyser le détail du poste de charges "Autres achats et charges externes". On peut y distinguer deux catégories de dépenses : d'une part, diverses charges de structure (eau, gaz et électricité, fournitures, loyers, assurance, publicité, etc) ; d'autre part, diverses dépenses qui constituent pour l'essentiel une charge supplémentaire de personnel : la rémunération de gestion de la SCET (cf. infra) ; les frais de sous-traitance générale ; le paiement des personnels intérimaires ; le remboursement à la SCET du salaire du directeur, mis à disposition de la SPE ; les divers honoraires versés.

En 1998, par exemple, sur un total de charges d'exploitation de 20 MF, les "autres achats et charges externes" représentaient 8,52 MF, sur lesquels la première catégorie de dépenses (frais généraux) se monte à 3,15 MF, et la seconde (frais de personnel supplémentaires) à 4,47 MF. Cette année-là le total des salaires était de 7,3 MF et celui des charges sociales de 3,23 MF. Mais le montant réel de l'ensemble des charges de personnel s'élevait à 15 MF (2,28 Millions d'euros).

Cette situation appelle plusieurs observations.

La première est que l'effectif apparent du personnel de la SPE n'a pas grande signification, puisque des tâches importantes sont effectuées par des personnes dont les salaires ne sont pas inclus dans la masse salariale : direction, comptabilité, expertises diverses.

La seconde est que le poids des diverses prestations payées à la SCET souligne la fragilité de la SPE. D'un côté la rémunération de gestion reste lourde (entre 2 et 3 MF par an sur la période examinée), vu les mécanismes mis en place (cf. infra), quelle que soit la conjoncture pour la société. De l'autre, l'obligation de sous-traiter auprès de la SCET en cas de grosse commande une partie de la conduite d'opération (comme ce fut le cas avec l'opération Concerto : 2,25 MF en

1995, 1,98 MF en 1996, mais 0,56 MF en 1997 et 0,15 MF en 1998), faute d'effectif suffisant, draine à l'extérieur une partie notable du chiffre d'affaires tiré de ces commandes.

3.1.2. Les produits (vente de services) sont en diminution.

Face à ces charges de personnel stables et lourdes, les produits assurés à la société par la vente de ses services, en mandat, en concession ou en prestation de services, sont à la fois instables et en diminution (la chambre a exclu de cette analyse les opérations propres, dont les résultats ponctuels, en particulier en 1998, cachent les évolutions profondes de la société, et qui ne répondent nullement à la vocation de la société).

Afin de préciser l'instabilité des résultats, indiquée par les chiffres de la production totale de services, il convient de distinguer ceux obtenus dans les opérations de mandat et ceux provenant des concessions : les plus grandes fluctuations proviennent de l'irrégularité du portefeuille des mandats.

En MF	92	93	94	95	96	97	98
Prod. de services (mandats)	9,63	11,08	13,55	13,01	14,80	4,78	7,46
Rep/ trans charges (concess.)	8,47	5,95	7,06	7,93	7,30	5,24	5,38
Prod. de services totale	18,1	17,03	20,61	20,94	22,1	10,03	12,85

Ainsi, la SPE a pu, hors concessions, vendre pour 9,63 MF (1,468 Millions d'euros) de services en 1992, mais seulement 7,46 MF (1,137 Millions d'euros) en 1998, après une mauvaise année 1997 :

4,78 MF (0,728 Millions d'euros) mais une excellente année 1996, liée aux mandats de l'opération Concerto :

14,80 MF (2,256 Millions d'euros). Ces écarts soulignent la forte dépendance de la SPE à l'égard du donneur d'ordres qu'est le département des Bouches du Rhône, son actionnaire majoritaire, et de loin son principal mandant.

La deuxième composante de la production de services est le produit des diverses rémunérations (études, rémunération foncière, rémunération de base, rémunération de commercialisation) tirées des activités des opérations concédées.

Si l'on excepte 1993, année particulièrement peu favorable, on constate une situation très différente de celle des mandats : les produits tirés des concessions sont en baisse constante : 8,47 MF (1,29 Millions d'euros) en 1992, 5,38 MiF (0,82 Millions d'euros) en 1998.

Une analyse plus fine de ces résultats est révélatrice de cette dégradation. Elle indique une extinction progressive, ou au moins une nette diminution, des concessions d'aménagement classiques : la société achète de moins en moins de terrains parce que les grandes zones à aménager sont moins nombreuses, la commercialisation s'essouffle parce que beaucoup d'opérations arrivent en fin de parcours, ou sont reprises par les concessionnaires, et la réduction des travaux induit une baisse progressive de la rémunération de base.

Le portefeuille de la SPE apparaît ainsi d'une composition fragile, dans la mesure où les mandats dépendent majoritairement du département des Bouches du Rhône, et où les concessions sont en déclin.

3.1.3. Sur la totalité de la période, les résultats d'exploitation sont négatifs.

Au total, le rapprochement des charges de personnel totales d'une part et des produits de services vendus de l'autre souligne la gravité de la situation de la SPE : la plupart du temps ceux-ci ne suffisent pas à couvrir celles-là, et lorsqu'ils y parviennent, c'est avec une marge très faible. Le ratio évolue défavorablement, et même au meilleur de la période, ne dégage guère de moyens pour couvrir les autres charges de structure. En 1998, une fois gommés les effets positifs de Concerto sur 1994-1996 et les effets négatifs de Promo 13 sur 1997, les charges de personnel dépassent largement les produits de services vendus.

Une fois comptabilisés les autres charges d'exploitation, les impôts et taxes diverses, les dotations aux amortissements et provisions, la SPE affiche pendant toute la période examinée un résultat d'exploitation négatif.

En MF	92	93	94	95	96	97	98	99
Résultat d'exploitation	- 5,21	- 3,46	- 2,02	- 1,79	- 1,20	- 4,23	- 1,62	- 1,67

3.1.4. La SPE gagne de l'argent grâce à des activités financières.

La société, dont le métier est de faire de l'aménagement, apparaît donc comme systématiquement déficitaire sur ce secteur. Paradoxalement, et pour des raisons expliquées plus loin, elle a gagné de l'argent sur des activités financières, favorisées à la fois par le système d'avances réclamées aux mandataires et aux concessionnaires, et par la pratique de la différentielle d'intérêts.

Cette pratique des SEM du réseau SCET vise, en théorie, à assurer au plus faible coût la trésorerie des opérations confiées par les collectivités locales. Les conventions passées avec les collectivités prévoient que la SPE assurera la trésorerie des opérations aux conditions qui lui sont faites par la CDC pour son propre pool de trésorerie. Mais à ce niveau, la différence d'intérêt existant entre le taux de rémunération applicable en cas de trésorerie de l'opération négative,

donc quand la SPE finance elle-même l'opération (ex. : T4M + 1) et celui applicable pour rémunérer une trésorerie d'opération excédentaire (ex. : T4M - 2,5) est calculée opération par opération. Lorsqu'une même collectivité a confié plusieurs opérations à la société, des mouvements entre opérations sont éventuellement pratiqués, destinés à lisser les besoins de financement, à équilibrer les trésoreries, ou au moins à minimiser les frais financiers de la collectivité. Ce système peu favorable aux collectivités donneuses d'ordre, permettant à la SPE de conserver pour elle le profit tiré de l'application différenciée des taux débiteur et crédeur, s'est avéré profitable sur l'ensemble de la période.

Résultats financiers.

En MF	92	93	94	95	96	97	98	99
Produits financiers	3,234	2,441	2,578	2,994	2,140	2,868	2,610	2,191
Charges financières	0,999	1,301	0,938	0,765	0,432	0,564	1,821	1,055
Résultat	2,235	1,139	1,640	2,229	1,707	2,304	0,789	1,136

La chambre relève cette situation paradoxale qui conduit la société d'économie mixte à perdre de l'argent sur ses missions fondamentales, et à en gagner sur le terrain financier.

3.1.5. Les déficits s'accroissent.

L'ampleur des gains financiers n'est toutefois pas suffisante pour compenser les pertes d'exploitation. Ainsi, sur la période 1992-1999, la société n'a dégagé un résultat courant positif qu'en 1995 et 1996, et pour des marges faibles.

En MF	92	93	94	95	96	97	98	99
Résultat courant	- 2,975	- 2,238	- 0,380	+ 0,438	+ 0,507	- 1,927	- 0,838	- 0,541

Ces résultats, qui ne sont évidemment pas modifiés par l'impôt sur les bénéfices (inexistants), sont aggravés par la prise en compte des charges exceptionnelles, en particulier des provisions pour risques que la société a été conduite à constituer, à partir de 1996, en raison de contentieux intervenus ou à intervenir sur certaines opérations à clôturer (cf. infra).

En MF	92	93	94	95	96	97	98	99
Résultat net	- 3,172	- 1,332	+ 0,191	+ 0,450	- 1,950	- 4,155	- 1,375	- 0,621

Ainsi le déficit cumulé de la SPE sur la période 1992 à 1999 atteint environ 12 MF (1,83 Millions d'euros), soit 90 % du capital social après sa dernière augmentation.

3.2. Une présentation de bilan qui appelle des réserves.

Le bilan de la SPE, comme celui de toutes les SEM d'aménagement, se caractérise par un fort contraste entre la modestie de l'actif et du passif propres de la société (faible actif immobilisé, fonds propres peu élevés) et l'importance de l'actif circulant et des dettes, liés pour l'essentiel à des opérations sans risque financier pour la SPE. Le bilan global consolide le fonctionnement de la société, l'activité de mandat, les opérations propres et les concessions.

3.2.1. L'évolution contrastée des principaux postes du bilan.

La structure de l'actif a évolué sur la période.

De 1992 à 1998, le montant de l'actif immobilisé s'est progressivement réduit (37,1 MF en 1992, 16,7 MF (2,546 Millions d'euros) en 1998). Cette diminution s'explique essentiellement par la réduction des emprunts souscrits par la société pour financer certaines opérations en mandat.

PBJ	1992/1993	1994/1995	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999
Réel	90 890 980	67 574 075	94 964 235	88 890 355	133 522 406	170 508 758
Théorique	90 890 980	67 574 075	94 964 235	88 890 355	129 972 704	164 645 761
Ecart	0	0	0	0	2,73 %	3,56 %
JEUX de table	90 890 980	67 574 075	94 964 235	88 890 355	116 696 635	131 281 930
MAS REEL	0	0	0	0	16 825 771	39 226 828

La structure de l'actif circulant se caractérise par deux évolutions distinctes.

Le montant des en cours de production, pour l'essentiel les concessions, traduit dans une première phase un gonflement du stock, lié sans doute aux difficultés de commercialisation dans le début des années 90, puis une réduction, marquant peut-être le début d'une politique de clôture des opérations achevées ou dormantes devenue indispensable (cf. infra).

La diminution des créances sur l'ensemble de la période, puisqu'elles passent d'un total de 100 MF à moins de la moitié, 44 MF (6,7 Millions d'euros), peut s'expliquer par une rigueur accrue de la SPE à l'égard de ses clients et/ou une plus grande régularité dans les paiements effectués par les mandants, dont au premier chef le département des Bouches du Rhône.

Quant à la structure du passif, elle reflète la faiblesse des fonds propres. L'augmentation de capital social décidée en 1994, et qui a fait passer celui-ci de 2,062 MF à 13,419 MF (2,045 Millions d'euros), s'est révélée rapidement insuffisante, dans un contexte de pertes répétées.

En MF	92	93	94	95	96	97	98
Fonds propres	2,7	1,2	12,7	13	11	8,3	7,7

Malgré une bonne opération faite avec la fusion SPE/SICB qui a permis d'inscrire une prime de fusion de 1,508 MF en 1997, les capitaux propres ne représentaient plus en 1998 que 57,8 % du capital social affiché. A la fin de l'année 1999, la comptabilisation d'une subvention d'équipement a permis d'éviter de descendre à 53 %.

Le profil des dettes connaît lui aussi une évolution importante.

Le poids des emprunts (emprunts et dettes auprès des établissements de crédit), essentiellement liés aux concessions, diminue régulièrement. Au demeurant leur montant est sans incidence sur le devenir à terme de la société. Comme le rappelle chaque année l'annexe au bilan, "les emprunts et dettes auprès des établissements de crédit (...) sont garantis à 80 % par les collectivités concédantes, les 20 % restants seront à régler par la société dans l'attente d'une avance ou d'une participation de la collectivité".

En MF	92	93	94	95	96	97	98
Dettes totales	306,9	319,7	369,4	338,7	330,1	311,6	308,2
Dont : Emprunts	107,8	109,6	96,9	90,1	71,3	63,8	57,2
Et : Avances	112,2	118,2	148	134,3	141,4	144,2	142,8

Inversement les autres dettes financières (emprunts et dettes financières diverses), essentiellement les avances de trésorerie des concédants aux opérations, ou des financements inter-opérations d'une même collectivité, prennent un poids accru au fil du temps, soulignant le vieillissement des concessions, et aussi un fonctionnement des concessions d'aménagement qui tend à solliciter de plus en plus systématiquement les collectivités.

L'évolution des dettes aux fournisseurs, peu marquée (20,9 MF en 1992, 20,5 MF en 1998), mérite d'être rapprochée de la décroissance significative constatée pour les créances.

Une remarque analogue peut être faite pour les dettes auprès des mandants, qui montrent une bonne rentrée des avances et recomblements, avec un pic en 1994 dû au lancement de Concerto, qu'il convient de rapprocher des créances auprès des mandants, qui sont allées diminuant. Ces évolutions inversées expliquent en partie les résultats financiers signalés plus haut.

Le bilan consolidé fait apparaître que le fonds de roulement de la SPE, confortable grâce aux dettes sur les opérations, couvre largement le besoin en fonds de roulement, lié pour l'essentiel aux dépenses à faire sur les opérations. La société dégage ainsi, de façon intermittente mais

parfois importante, des disponibilités qui en fin d'année étaient de 3 MF en 1992, 20 MF en 1995, entre 10 et 11 MF en 1996 et 1997, et 19,8 MF (3,018 Millions d'euros) en 1998, à quoi il faut ajouter 25,5 MF (3,89 Millions d'euros) de valeurs mobilières correspondant à des placements faits auprès de la CDC.

3.2.2. Une présentation qui appelle des réserves.

Tout d'abord, la présentation consolidée qui est proposée ne permet pas de saisir directement la situation propre de la société. Le bilan global mêle les chiffres des diverses catégories d'opérations, mandats et concessions, et ceux de la structure elle-même. La présentation différenciée, qui isole les données du "fonctionnement", des "opérations propres", et des "concessions", n'est pas véritablement éclairante sur la situation de l'organisme, dans la mesure où la partie qui lui est consacrée, intitulée "fonctionnement", inclut également les opérations faites en mandat, et donc présente un actif circulant et des dettes liés pour l'essentiel aux opérations. Le bilan propre de la société stricto sensu n'est ainsi jamais décrit de façon totalement distincte.

En second lieu, la présentation du passif est ambiguë. Les dettes à long et moyen terme sont réparties en deux catégories : les "emprunts et dettes auprès des établissements de crédit", et les "emprunts et dettes financières diverses", dont on a vu qu'il s'agissait des avances des collectivités pour les opérations. La première catégorie, qui va s'amenuisant sur la période, constitue incontestablement des ressources stables. Mais la deuxième catégorie a un statut beaucoup plus discutable. Ce n'est en effet que parce que les collectivités ne respectent pas la réglementation, qui voudrait que les avances soient remboursées annuellement, ou, moyennant décision de l'assemblée délibérante, transformées en participations, que l'affichage de telles dettes est possible. La rubrique "emprunts et dettes financières diverses" confond les unes et les autres, et augmente ainsi artificiellement le montant des ressources stables, vidant ainsi de sa signification la notion de fonds de roulement.

La chambre constate enfin que ni le principe de prudence comptable ni le principe de réalité n'ont été respectés.

En effet (cf. partie 6) les dettes, en particulier auprès des mandants, et parmi eux en premier rang le département des Bouches du Rhône, ne sont pas seulement liées à des opérations en cours, mais sont, pour une partie notable, constituées par des sommes dues sur des opérations terminées, parfois depuis longtemps, et qui n'ont à ce jour pas été remboursées par la société. Elles ne constituent donc des ressources pour la SPE que du seul fait de la "bienveillance" du créancier. Mais elles pourraient être à tout moment exigées.

En outre, dans le même temps, une partie des créances qui figurent à l'actif depuis trop longtemps pourraient ne pas être recouvrées, du fait de la prescription quadriennale ou des conséquences de contentieux trop nombreux, et dont tout le poids ne reposera pas sur les seules opérations, la

responsabilité de la société pouvant être mise en cause. Ces points seront également développés plus loin. Des pertes importantes devront être constatées, et les provisions constituées jusqu'à présent s'avèreront insuffisantes.

Enfin le fait d'avoir isolé une concession particulière, "hors procédures", l'opération de la Hauteure à Arles, en l'assimilant à une opération propre, a permis l'inscription d'une subvention d'équipement affectée à cette opération parmi les capitaux propres de la société. Si cette comptabilisation n'est pas irrégulière, elle constitue néanmoins un artifice comptable de pur affichage, de nature à permettre de présenter un taux de consommation moins défavorable, dans la mesure où cette subvention est affectée à une opération qui pourrait sortir du portefeuille de la SPE par une décision indépendante de la volonté de la société.

L'ampleur exacte de ces problèmes ne pourra être mesurée que lorsque la SPE aura mené à bien la totalité des clôtures d'opérations qu'elle aurait dû achever depuis longtemps. D'ores et déjà il est possible d'estimer que, confrontée à l'exigibilité d'une partie de ses dettes et à l'impossibilité de récupérer une partie de ses créances, la société pourrait être acculée au dépôt de bilan.

La chambre est ainsi conduite à émettre des réserves quant à la sincérité de ce bilan, considérant qu'il ne donne pas une image fidèle de la situation véritable de la SPE.

Elle s'étonne que le commissaire aux comptes n'ait pas signalé dans ses rapports annuels ces difficultés et ces risques, et se soit satisfait d'avoir " réclamé et obtenu des représentants du conseil général au conseil d'administration l'assurance verbale, traduite par l'approbation des comptes, que cette collectivité maintiendrait ses concours financiers à la société dont elle est l'actionnaire principal, et de ce fait en garantissait la pérennité ".

4. LE FONCTIONNEMENT DE LA SPE

4.1. L'activité de la SPE

SEM d'aménagement couvrant la plupart des métiers de ce secteur, présente essentiellement sur les Bouches du Rhône, la SPE a vu ses activités évoluer dans le temps. Trois secteurs d'activité principaux peuvent être aujourd'hui distingués.

Le secteur principal est celui de la maîtrise d'ouvrage publique : mandats d'étude ou mandats de réalisation, pour des communes, et surtout pour le département des Bouches du Rhône. Face à la diminution des concessions liée à l'essoufflement des projets communaux de zones industrielles ou artisanales, et aux difficultés de développement des zones d'habitation, la stratégie récente de la SPE a été de privilégier ce secteur et d'apparaître comme l'outil opérationnel du département. Dès lors, l'activité de la société dépend largement de la constance de la commande départementale.

Le second secteur est celui de l'aménagement proprement dit : concessions et opérations propres. En moyenne, sur la période examinée, la SPE a porté entre trente et quarante opérations concédées, et trois ou quatre opérations propres. Leur durée de vie est généralement très longue, leur rythme de vie très irrégulier ; la SPE a de grandes difficultés à les clôturer.

La SPE a été amenée en outre à intervenir comme prestataire de service pour des opérations de rénovation urbaine, en mettant à la disposition de certaines communes des équipes spécialisées (chef de projet, technicien), ou pour fournir un appui à d'autres SEM (la SEMARAIX, la SEMIDEP). Cette activité, qui avait au départ l'avantage de contribuer à lisser la charge de travail du personnel de la SPE, pourrait devenir un inconvénient en cas de réduction de la commande, puisque les personnels concernés sont des agents permanents de la société. Mais par ailleurs ce personnel a développé des compétences, que la SPE pourrait sans doute valoriser si le secteur de la rénovation urbaine se révélait un substitut possible à l'aménagement de zones nouvelles tel qu'il a été pratiqué ces dernières décennies.

4.2. L'organisation de la SPE

L'organisation de la SPE était en 1992 encore largement marquée par l'histoire de la société, qui a, dans le passé, développé peu à peu son champ d'action en faisant le choix de la proximité géographique. Bien que contestée, cette organisation est restée en place jusqu'au changement de l'équipe dirigeante en 1997-1998. La réorganisation n'est aujourd'hui pas achevée.

4.2.1. L'organisation fonctionnelle.

Les organigrammes.

Au début de la période examinée, la SPE était organisée selon une logique principalement géographique, dictée par la volonté d'assurer sa présence sur l'ensemble des Bouches du Rhône et sur le Var, et d'offrir sur un secteur donné un interlocuteur privilégié aux collectivités territoriales, qu'elles agissent en qualité de mandantes ou de concédantes.

Selon l'organigramme établi en février 1995, la société fonctionnait de la façon suivante :

Aux côtés du directeur sont placés deux services fonctionnels : une cellule administrative et financière (5 ou 6 personnes), comprenant un juriste d'entreprise, et un service foncier et commercial assez étoffé (9 personnes). Cinq agences locales, d'importance inégale, dirigées chacune par un chargé d'opération chef d'agence, se partagent la conduite des opérations (une vingtaine de personnes). Pour les Bouches du Rhône, Aix en Provence, Châteauneuf les Martigues, Tarascon et Marseille. Pour le Var, Le Cannet des Maures.

Par ailleurs, six personnes sont placées auprès de communes comme prestataires de services.

Les caractéristiques principales de cette organisation sont évidentes : service administratif et financier réduits (absence de contrôle de gestion, pas de comptabilité analytique), service commercial étoffé, prépondérance accordée aux agences locales.

Dès 1995, ce schéma d'organisation a fait l'objet de critiques. Le protocole d'accord du 27 mars 1995 passé entre la SPE, le département des Bouches du Rhône et la CDC comprenait l'engagement de la SPE de se défaire progressivement de ses activités varoises, de recentrer son action, et de se doter d'une organisation plus adaptée à ses nouveaux objectifs.

Surtout, il faut noter les recommandations faites en 1996 par le rapport d'expertise Braun, qui soulignait le coût élevé des charges induites par le fonctionnement en agences dans un département où les déplacements sont courts et faciles comme les Bouches du Rhône, et qui pointait le risque d'insuffisante cohérence qu'il peut entraîner dans l'action de la SPE comme dans la perception de ses interlocuteurs.

Ce risque n'était pas virtuel, comme le montrent par exemple la disparité excessive des conventions proposées aux collectivités, que l'existence d'un juriste d'entreprise ne suffisait ni à harmoniser ni à sécuriser, ou les choix différents faits lors des clôtures d'opération, notamment pour l'imputation des frais ou la restitution des produits financiers. La large autonomie des chefs d'agence, utile dans le suivi immédiat des opérations, était sans doute plus contestable dans l'absence, par exemple, d'un modèle unique de compte rendu annuel aux collectivités.

Le rapport Braun préconisait la suppression de toutes les agences, l'ensemble des moyens de la SPE devant être regroupé à Marseille. Il proposait d'autre part une nouvelle organisation par métiers (direction, action foncière, aménagement, mandats, gestion-exploitation), qui impliquait en particulier selon son auteur la disparition de la cellule commerciale et le recrutement d'un cadre " de bon niveau " rattaché à l'équipe de direction.

La chambre ne saurait sous-estimer les difficultés humaines et matérielles inhérentes à la réorganisation en profondeur d'une société d'une quarantaine de personnes et à la reconversion d'agents en fonction depuis longtemps sur des missions nouvelles (le rapport Braun envisageait quelques licenciements). Mais les objectifs proposés ont semblé être acceptés par tous : l'actionnaire principal, le président de la SPE, ainsi que le directeur.

On peut donc s'étonner de constater que c'est la même organisation qui prévalait encore en 1997. Il a effectivement fallu attendre l'arrivée de la nouvelle équipe (nouveau directeur fin 1997 et nouveau président début 1998), pour qu'une réflexion soit conduite sur les changements à mettre en œuvre au sein de la société. Une cellule prospective a été mise en place afin d'assurer une fonction de vigie des évolutions et de test des nouveaux produits à promouvoir. Au conseil d'administration du 16 juin 1999, le directeur a présenté une série de décisions : fermeture des agences du Var et de Tarascon, mise en place d'une comptabilité analytique et d'un plan de renouvellement du matériel, engagement d'une réduction des charges de fonctionnement,

démarrage d'une négociation de réduction du temps de travail (35 heures), renégociation de la convention SPE-SCET.

A ce jour, un certain nombre de décisions ont trouvé leur application : les agences locales ont été fermées, la dernière étant celle de Châteauneuf les Martigues en juin 2000, à l'exception de celle d'Aix en Provence, transférée sur le technopôle de l'Arbois ; mais la nouvelle organisation n'est pas encore accomplie.

Concernant la réorganisation du fonctionnement de la société, le choix retenu est celui d'une organisation par métiers, en quatre unités fonctionnelles, dont les contours définitifs n'ont pas été tracés : un pôle direction-développement-gestion, sis à Marseille, comprenant, directeur inclus, dix personnes ; un pôle foncier-commercial-communication, sis à Marseille, équipe de six personnes ; un pôle maîtrise d'ouvrage publique, sis à Marseille, équipe de neuf personnes ; et un pôle aménagement-politique de la ville, sis à l'Arbois (cinq personnes pour l'aménagement, quatre pour l'équipe politique de la ville).

Le système qui se met en place répond au souci d'économie et de cohérence manifesté depuis plusieurs années, mais on n'est pas allé au bout de la démarche, puisque le maintien de deux localisations induit des coûts supplémentaires, et que la dissociation des mandats et des concessions, qui va améliorer la spécialisation des équipes -c'était le but recherché-, demandera une concertation accrue en cas d'intervention pour une même collectivité, laquelle sera compliquée par la séparation géographique des locaux.

Par ailleurs, contrairement à un objectif retenu, le recentrage sur les Bouches du Rhône par désengagement du Var et des Alpes de Haute Provence ne s'est pas concrétisé, et c'est même le contraire qui s'est produit. En témoigne le compte rendu du conseil d'administration de la SPE du 10 juillet 2000, au cours duquel le directeur, présentant l'activité déployée sur le secteur aménagement, a insisté sur la réactivité des départements du Var et des Alpes de Haute Provence.

En outre, si la négociation sur la réduction du temps de travail a abouti, et si la renégociation avec la SCET a enfin débouché sur un accord (cf. infra), la comptabilité analytique n'existe toujours pas.

Il apparaît ainsi que des efforts de réorganisation ont été faits, mais que la logique retenue n'a pas été suivie jusqu'au bout.

Les délégations de pouvoir.

Les pouvoirs conférés au président de la SPE par le conseil d'administration sont peu encadrés. Par exemple, en vertu de la délibération du conseil du 26 mai 1992, il peut contracter tous emprunts, "à l'exception de ceux qui comportent création d'obligations ou de bons". Il est en outre

autorisé à consentir toutes hypothèques ou cautionnements sur les biens de la société ; un plafond d'engagement lui a été fixé par délibération du 26 juillet 1994, mais il est de 10 MF, c'est-à-dire près de cinq fois le capital social de la SPE à cette date.

Quant aux délégations de pouvoir consenties par le président au directeur de la société, elles laissent à ce dernier une très large marge de manœuvre, puisque rares sont les limitations qui lui sont imposées. En 1994, ces limitations ont été encore réduites. M. Philibert a en particulier renoncé à la réservation qu'il s'était accordée de traiter lui-même les marchés négociés d'un montant supérieur à 150 000 F, prérogative sur la motivation de laquelle la chambre s'interroge d'ailleurs, dans la mesure où a priori la dimension purement technique de cette fonction aurait dû la laisser traiter par le directeur.

Au total, l'autonomie du directeur était fort grande, et l'on peut imaginer que le président n'ait pas été présent dans le quotidien de la société. C'est sans doute pourquoi le directeur a pu exercer son rôle d'une façon qui a été jugée personnelle. " En ce qui concerne la SPE actuelle, notait le rapport Braun, le management du directeur apparaît très personnel. Il y aurait tout intérêt à ce que le responsable administratif et financier, la juriste et la SCET soient plus sollicités ".

La chambre a toutefois constaté qu'une délégation semblable a été donnée à M. Mattéi par M. Philibert le 1er janvier 1998, puis reconduite par M. Medvedowsky le 7 mai 1998.

4.2.2. L'organisation matérielle.

La tenue des archives de la SPE.

La chambre a observé que l'organisation de l'archivage est source de difficultés, liées à la dispersion des documents, trois organismes différents étant concernés par l'archivage des pièces. Pour une même opération, on trouvera les pièces concernant la passation des marchés dans l'un ou l'autre des lieux de stockage de la SPE, les fiches comptables et les pièces concernant l'exécution des marchés dans les locaux de la SCET, à la condition selon les années concernées d'avoir pris la précaution de les faire apporter par le prestataire de service de la SCET, dont le lieu de stockage est situé à Lyon.

Par ailleurs la tenue des dossiers se révèle fort variable selon la période concernée, les périodes les plus anciennes étant évidemment les plus mal couvertes. Il est très difficile de se procurer des comptes rendus d'opération antérieurs à 1993 -1994, et leur teneur avant cette date est incertaine. Or ce sont précisément les opérations les plus anciennes qui sont aujourd'hui les plus délicates à solder pour la SPE. On peut aussi noter des disparités selon les opérations concernées, voire selon les chargés d'opération.

Ce problème de l'archivage semble avoir été pris en compte par le directeur actuel, qui a décidé de faire aménager dans les locaux de la cartonnerie Saint Charles, appartenant à la SPE, un lieu

destiné à accueillir les archives vivantes de la société. La chambre souligne cependant l'importance de cet aspect, qui pèse lourdement sur le quotidien de la société dans une période où elle est amenée à devoir mettre en œuvre la clôture d'un grand nombre d'opérations, et où elle est interrogée sur le passé par les collectivités qui ont utilisé ses compétences.

L'absence de procédures unifiées.

La chambre a constaté la grande disparité des conventions. Elle considère que l'élaboration de textes-types, plus rigoureusement rédigés, et de critères d'établissement des conditions proposées, financières en particulier, serait utile. Par ailleurs les procédures financières ne sont pas harmonisées, les règles appliquées lors des clôtures d'opération, par exemple pour l'application du calcul des frais ou produits financiers après l'établissement du bilan final, ou après le quitus donné par la collectivité, varient d'un secteur à un autre.

La chambre estime qu'il aurait été opportun que la SPE harmonise ses procédures administratives et financières. Elle prend acte que la société a élaboré un document-type pour les comptes rendus d'activité (CRAC), testé auprès de quelques communes.

4.3. Le personnel

4.3.1. Les charges de personnel

Les charges de personnel ont été, comme cela a été indiqué plus haut, stables sur la période. Depuis 1992, après huit départs dont quatre par licenciements en 1991, les effectifs sont restés voisins de quarante personnes.

La proportion de cadres par rapport à l'effectif total a augmenté, et encore récemment par le recrutement de deux jeunes ingénieurs (avec l'aide de l'Etat suite à la signature d'une convention d'aide à la réduction du temps de travail (ARTT) en septembre 2000) : sans doute y avait-il un besoin, dans une activité dont la complexité s'accroît. Les difficultés encore rencontrées dans le suivi des opérations plaident pour un renforcement de l'équipe de direction : la société n'a pas seulement besoin de techniciens voués à la conduite de ces opérations, mais aussi d'un lien plus fort entre les problèmes du terrain, et les nécessités administratives, les aspects juridiques, les données comptables. Cette évolution est évidemment de nature à nuire à l'allègement de la charge salariale, mais la SPE ne peut aujourd'hui réduire le niveau de compétence de ses ressources humaines.

4.3.2. L'importance des frais de déplacements

Les frais de déplacement et de mission représentent une part très importante des charges de personnel de la SPE. Ce poste pèse chaque année environ 1 MF (0,15 Millions d'euros). Un effort a été fait au cours de la période pour le réduire. En 1992, le total des frais de déplacement, des

indemnités kilométriques et des frais de mission représentait 1,22 MF, soit 13 % du montant total des salaires (9,1 MF). En 1998, ce total était de 0,89 MF, soit 12 % du montant des salaires (7,3 MF).

Si l'on rapproche les seules indemnités kilométriques du tarif de remboursement indiqué par les documents émanant de la SCET, soit environ 2 francs au kilomètre, on peut conclure que les chargés d'opération font entre 20 000 et 50 000 kilomètres par an. Compte tenu des conditions de circulation dans la région, on doit admettre que les trajets représentent plusieurs heures quotidiennes. La chambre a constaté que les pièces justificatives, purement déclaratives, ne permettent pas un contrôle rigoureux de la réalité de ces déplacements.

Par ailleurs l'effort entrepris pour réduire ces frais va vraisemblablement trouver ses limites dans des difficultés liées à la nouvelle organisation de la société. La disparition des antennes locales entraînera un allongement des parcours vers les lieux d'opérations, surtout si le recentrage sur le département des Bouches du Rhône ne se fait pas. Le nouveau mode d'organisation par métiers, quant à lui, comporte un risque de multiplication des déplacements, deux cellules spécialisées pouvant être amenées à intervenir pour une même collectivité.

Dans ces conditions, un contrôle plus rigoureux paraît devoir être mis en oeuvre.

4.3.3. Les frais de représentation du président.

Sur l'ensemble de la période examinée, la chambre a constaté que des frais de représentation ont été payés aux présidents successifs de la SPE.

Le président de la SPE, M. Philibert, de 1992 à 1997, dernière année de sa présidence, s'est fait rembourser des frais de représentation, pour un total sur six ans de 585 286,90 F (89 226,41 euros). Ces frais étaient remboursés trimestriellement, pour des sommes assez régulières, entre 20 000 et 30 000 F jusqu'en 1995, un peu moins les deux dernières années. Les seules pièces justificatives jointes aux paiements dans la comptabilité de la SCET sont des notes de restaurants, situés le plus souvent à Marseille, produites sans aucune précision ni sur les circonstances du repas ni sur les participants invités, et datées parfois d'un week-end.

M. Medvedowsky, son successeur, s'est fait rembourser des frais de représentation : notes d'hôtels, de taxis, de restaurants, provençaux ou parisiens, sans davantage de justifications, certaines factures étant également datées de week-ends. Il s'est fait par ailleurs rembourser des frais de déplacement, essentiellement des billets d'avion, pour des voyages à Paris, pour lesquels aucune pièce justificative autre que la facture, ni aucune sorte de précision quant aux motifs du déplacement, n'est fournie. Frais de représentation et billets d'avion faisaient au total pour 1999 un montant de 83 638 F (12 750,5 euros).

La SPE, considérant que les présidents ne sont pas rémunérés, estime qu'une telle indemnisation

" restait dans les limites usuelles ".

La chambre constate toutefois qu'aucune délibération du conseil d'administration ni aucune décision de l'assemblée générale ne la fonde, et l'examen des pièces comptables montre que les paiements sont faits sans que soient fournies les justifications attendues, de nature à préciser l'intérêt pour l'entreprise des frais engagés.

5. LES LIENS AVEC LA CDC ET LA SCET.

La SPE appartient à ce que l'on appelle "le réseau SCET".

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) détient un peu moins de 20 % du capital de la société, alors que la Société centrale d'équipement du territoire (SCET) n'y a qu'une participation symbolique. L'une et l'autre sont représentées au conseil d'administration.

Mais les liens vont en fait très au-delà de la seule participation au capital. La SPE est liée à la CDC par des relations financières (convention du 16 juillet 1986, renouvelée le 10 juin 1997), et par un protocole d'accord passé en juin 1994, auquel le conseil général des Bouches du Rhône est également partie prenante. Elle est par ailleurs liée à la SCET par deux conventions distinctes : d'une part, un " accord d'entreprise " signé le 17 décembre 1986, et d'autre part une convention de mise à disposition par la SCET du directeur de la SPE.

5.1. Les conventions financières SPE/CDC

La convention de 1986, avait pour objet de mettre à disposition de la SPE un service bancaire, baptisé "pool de trésorerie", permettant à la société de bénéficier d'avances à court terme pour les opérations, et de placements rémunérés, dont la CDC garantit la liquidité.

En contrepartie, la CDC fixe les règles : deux comptes bancaires distincts sont ouverts à la SPE, l'un pour la trésorerie propre à la société, l'autre pour la trésorerie de l'ensemble des opérations gérées ou réalisées par elle ; la société s'engage à encaisser la totalité des recettes des opérations et ses recettes propres d'exploitation sur les comptes ainsi ouverts, et elle reverse sans délai la totalité des sommes perçues pour les opérations au pool de trésorerie ; elle doit présenter annuellement des documents financiers prévisionnels, tant pour l'ensemble des opérations que pour sa gestion propre. Pour sa part, la CDC s'engage à informer systématiquement de tout changement des taux d'intérêts qu'elle consent pour les avances à court terme et les placements la société et les collectivités mandantes ou concédantes.

Cette convention a été annulée et remplacée par une nouvelle convention signée le 10 juin 1997 (approuvée lors du CA du 9 juin 1997), qui modifie les conditions de fonctionnement du service bancaire. Tout d'abord, il n'y a plus deux comptes distincts pour séparer la comptabilité des opérations de celle de l'exploitation propre à la société, mais un compte courant unique pouvant

se décomposer en sous-comptes : un compte correspondant aux opérations : CCO ; un compte d'opérations individualisées : COI ; un compte correspondant à la société : CCS. Une clause (article 5) prévoit un examen mensuel par la CDC de la trésorerie de la SPE afin de fixer les plafonds des découverts qu'elle peut accorder sur l'un ou l'autre de ces trois sous-comptes. Les taux des avances et des placements ont été modifiés : taux appliqué aux découverts : T4M + 1 (mais T4M + 4 au-delà du plafond) ; taux appliqué au placement des excédents : T4M - 2,5.

Il est enfin prévu que la CDC percevra une commission de 0,30 %, calculée prorata temporis sur le montant et la durée du plafond de découvert confirmé, payable d'avance par prélèvement sur le CCO, COI ou CCS concerné.

Le montant des découverts de trésorerie accordés par la CDC à la SPE, passé de 41,5 MF en 1992 à 15 puis 13 MF en 1998, et leur accord devenu trimestriel à partir de 1997, montrent la réserve accrue manifestée par son banquier à l'égard de la société.

Cette situation est profitable pour la CDC. La chambre observe que la différence entre le taux appliqué aux avances et celui appliqué aux placements est restée la même malgré la très forte diminution du loyer de l'argent, et qu'ainsi à partir de 1997 la rémunération versée à la SPE pour le placement de ses fonds a été inférieure à l'inflation, pourtant faible sur la période.

La chambre constate que la SPE, qui de surcroît adhère au réseau de la SCET, se trouve dans une situation de grande dépendance à l'égard de la CDC, laquelle est à la fois son principal actionnaire privé et son banquier.

5.2. Le protocole d'accord CDC-SPE-Département des Bouches du Rhône

Ce protocole a été passé après une étude réalisée par la SCET à la demande des deux principaux actionnaires, le département des Bouches du Rhône et la CDC, sur le devenir de la société et le positionnement du département vis-à-vis de sa SEM. Difficilement élaboré (délibération du Conseil général du 24 juin 1994, signature le 27 mars 1995, présentation au conseil d'administration de la SPE le 18 juillet 1999), il avait pour objet d'accompagner l'augmentation du capital social de la SPE décidée lors de l'assemblée générale extraordinaire du 15 novembre 1993 par des mesures de soutien et divers engagements des actionnaires et de la société elle-même. Il prévoyait un soutien financier prenant la forme de 14 MF d'avances d'actionnaires (CDC, 7 MF ; CG13, 7 MF), consenties pour deux ans. Le département s'engageait à développer son carnet de commandes à la SPE, notamment pour son programme Concerto de rénovation et de construction de collèges.

De son côté, la SPE s'engageait à équilibrer son compte d'exploitation dès 1994, puis à atteindre un objectif de résultat sur chiffre d'affaires de 3 % en 1996 et de 5 % au-delà ; à mettre en place une organisation et un fonctionnement internes adaptés ; à se recentrer sur son principal actionnaire, le département, et pour cela, à mettre en place un Comité d'orientation et de

stratégie, comprenant des représentants du conseil général, des services du département et de la CDC, devant se réunir trimestriellement ; à créer des comités de pilotage dans chacune de des agences locales ; à tenir au moins deux conseils d'administration par an.

L'application de ce protocole a été inégale. Le versement des 14 MF d'avances d'actionnaires ne s'est pas concrétisé, suite à des doutes, fondés, sur leur légalité, de telles avances constituant des aides économiques ne répondant à aucune des conditions fixées par les textes pour les autoriser. Le Comité d'orientation et de stratégie ne s'est réuni qu'une fois. Les comités locaux n'ont pas été mis en place. En 1995 et 1996, le Conseil d'administration ne s'est réuni qu'une fois. La SPE n'a pu atteindre les objectifs financiers fixés. Enfin le département a tenu en partie ses engagements en confiant à la SPE une partie du programme Concerto, ce qui s'est traduit par une augmentation du volume financier des opérations réalisées, sensible surtout en 1995 et 1996, mais ce mouvement s'est ensuite ralenti.

La chambre a constaté le peu d'enthousiasme mis par la SPE dans l'application de ce protocole, qui certes réduisait un peu son autonomie, mais visait à desserrer les contraintes financières qu'elle subissait.

5.3. L'accord d'entreprise SPE-SCET

L'adhésion de la SPE au "réseau SCET" a été formalisée par la signature d'un accord le 17 décembre 1986, accord qui régularisait en fait une situation existante, et prenait d'ailleurs effet rétroactivement le 1er janvier 1986. Cet accord impliquait l'acceptation d'un certain nombre de règles communes : règles d'échange d'informations, d'expériences, de savoir-faire, limité seulement par le secret professionnel ; règles de cohérence et de solidarité, concernant les conditions d'emploi du personnel, les procédures, le cadre comptable et les systèmes de gestion. La SCET fournissait un certain nombre de prestations payantes. La SPE lui confierait une mission complète de gestion financière et comptable (tenue de la comptabilité, suivi de la gestion financière) ainsi que la gestion et la formation de son personnel (art. 4-1).

L'accord précisait les différents aspects de la rémunération de la SCET.

Le directeur de la SPE est mis à disposition par la SCET, qui fournit un appui permanent à cette fonction de direction, moyennant une rémunération fixée à 40 % HT du coût salarial total (charges salariales, fiscales et parafiscales comprises) et plafonnée à 170 000 F HT par an, ou à 3 % des produits prévisionnels. Pour la gestion des emplois et des hommes, la rémunération est fixée en pourcentage du coût salarial, toutes charges sociales et taxes comprises, des personnels de la société, soit 5 % jusqu'à 10 MF, 4 % de 10 à 15 MF, 3 % de 15 à 20 MF, 2 % au-delà. Pour les prestations concernant l'activité de la société, les systèmes de gestion, un versement est fixé " en pourcentage des produits figurant au compte prévisionnel de résultats de la société " (après déduction du coût des équipes centre ville), pourcentage variable compris entre 6 % jusqu'à 10 MF HT, et 2 % au-delà de 25 MF HT. Enfin, pour "la chaîne de gestion financière et comptable", la

SCET est rémunérée à hauteur de "5 pour mille des flux financiers constatés sur toutes les opérations réalisées par la SPE".

Ce point n'était pas précisé davantage dans l'accord de 1986. Cependant, par lettre du 12 février 1987, adressée au directeur de la SPE, la SCET a proposé les dispositions suivantes : prélèvement de 5 pour mille sur les opérations dont la convention le prévoit ; prélèvement de 2,5 pour mille (imputé au compte de résultat de la société) du montant des flux financiers des opérations qui ne sont pas soumises au 5 pour mille ; garantie pour la SCET, concernant ces deux prélèvements, d'une rémunération d'un montant minimum de 1 800 000 F HT, un plafond de 2 000 000 F étant par ailleurs fixé. Cette lettre a été retournée à la SCET le 16 février 1987 avec la mention manuscrite "accord le 13/2/87" suivie de la signature du directeur, Monsieur Bodiou.

Cette lettre, et surtout son acceptation, qui a été suivie d'effet, appellent plusieurs observations. Tout d'abord, ces dispositions financières sont nouvelles, elles ne figurent pas dans l'accord du 17 décembre 1986. Or si celui-ci a été signé par le président de la SPE, M. Philibert, ce n'est pas le cas de celles-là, qui ne résultent pas non plus d'une décision du conseil d'administration, et n'ont été signées que par le directeur. S'il est vrai que M. Bodiou jouissait d'une très large délégation de pouvoirs, on peut s'étonner malgré tout qu'il ait pu seul engager ainsi la société. En second lieu, on peut constater que pour la même prestation le tarif appliqué est différent selon que c'est une collectivité ou la SPE qui doit supporter le coût, le taux étant deux fois plus élevé pour les collectivités. Enfin l'impact de la clause de garantie n'a été favorable que les années d'activité exceptionnelle, mais le plus souvent en revanche elle a joué en défaveur de la SPE.

Par ailleurs, la SCET peut également être rémunérée pour des prestations à la demande, dans le cadre de contrats particuliers, selon le barème en vigueur dans le réseau. Il s'agit d'expertises d'ordre financier, comptable, juridique, ou technique, très ponctuelles ou plus durables, allant de quelques heures à quelques semaines, voire des mois comme ce fut le cas pour Concerto 1, la SPE ayant dû faire appel à deux chargés d'opération de la SCET pour pouvoir mener de front les sept collègues qui venaient de lui être confiés.

L'ensemble de ces rémunérations a conduit la SPE à payer à la SCET les sommes suivantes (source : total DAS 2 - rémunération du directeur C/62140. Cf. infra) : 1 978 209 F en 1993 ; 1 984 136 F en 1994 ; 4 224 445 F en 1995 ; 5 682 519 F en 1996 ; 2 744 634 F en 1997 ; 2 473 956 F en 1998 ; 2 766 721 F en 1999. Ces chiffres illustrent le lien direct existant entre l'implication du Département des Bouches du Rhône auprès de la SPE et les paiements faits à la SCET, puisque l'impact de Concerto en particulier explique les montants de 1995 et 1996. Ils soulignent surtout le coût pour la SPE des prestations de la SCET : en 1998, en considérant le coût moyen d'un salarié de la SPE, la seule rémunération de gestion servie à la SCET a représenté l'équivalent de plus de 8 salariés à temps plein.

Depuis le 23 octobre 2000, un nouvel accord, apparemment plus favorable, a été signé entre la SPE et la SCET, avec effet rétroactif au 1er janvier 1999. La rémunération de la SCET est

désormais forfaitisée pour partie, et des clauses prudentielles ont été introduites : la prestation de comptabilité sera désormais calculée selon la moyenne entre un forfait et un calcul adossé au nombre d'écritures.

Au total la chambre constate que la SPE est dans une dépendance excessive à l'égard de la SCET, qui lui impose des coûts élevés. Elle s'étonne en outre des conditions dans lesquelles le régime instauré en 1997 a pu être mis en place sous le seul contrôle de l'ancien directeur.

5.4. La convention SPE-SCET de mise à disposition du directeur de la SPE.

Comme pour les autres SEM du réseau, la SCET met un de ses agents à la disposition de la SPE comme directeur. Durant la période examinée, deux directeurs se sont succédé, M. Bodiou, mis à disposition par convention du 28 février 1985, et M. Mattéi, mis à disposition par convention du 20 novembre 1997.

Les fonctions du directeur de la SPE sont exercées sous la seule responsabilité du président de la société, sans intervention du conseil d'administration. Mais l'employeur du directeur reste la SCET qui assure la gestion administrative de l'intéressé. Le directeur de la SPE est ainsi soumis à certaines obligations : suivi d'une formation obligatoire organisée par la SCET ; entretien annuel avec les responsables de la SCET ; respect et application des règles de solidarité, de cohérence et d'éthique du réseau SCET.

La SPE, par la convention de mise à disposition par la SCET de son directeur, s'engage bien entendu à rembourser à celle-ci la rémunération du directeur, charges sociales et fiscales comprises, plus 20 % HT de ce coût, au titre de la gestion administrative du directeur.

Cette situation appelle plusieurs observations de la chambre.

En premier lieu, de telles dispositions, jointes à celles de l'accord SPE-SCET évoquées plus haut, mettent la SPE dans une situation morale (et même juridique ?) contestable vis à vis du réseau SCET : l'appartenance du directeur au personnel de la SCET, et sa dépendance étroite à l'égard de cette société pour tout ce qui est de sa carrière, peuvent le placer dans une situation de conflit d'intérêts.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la SCET a contesté cette appréciation, arguant qu'à l'occasion d'un contrôle de la Cour des comptes, " la mise à disposition du personnel de direction a été considérée comme un dispositif positif pour les sociétés qui y ont recours ". La chambre ne peut que citer plus complètement le rapport de la Cour auquel la SCET se réfère :

" La mise à disposition de personnel dirigeant par l'actionnaire majoritaire est une pratique courante. Elle est plus insolite de la part d'un fournisseur important sans lien capitalistique dominant. La Cour estime néanmoins qu'elle peut être une bonne solution dans le cas des SEM

locales, car elle leur permet de bénéficier de cadres expérimentés pour des durées de poste raisonnables. Cette solution soulève toutefois des problèmes délicats, comme l'ont relevé à plusieurs reprises les Chambres régionales des comptes.

La présence dans une SEM d'un cadre dirigeant employé d'un fournisseur important pose à l'évidence un problème de conflit d'intérêt. Le directeur exécute les contrats avec la SCET, certifie les factures et les paye. Dans le cas des prestations d'expertises, il choisit le fournisseur et passe la commande. Mais l'évaluation et la gestion de la carrière du directeur est le fait exclusif de la SCET, ce qui limite son indépendance. (...) une telle situation (...) est malsaine dans son principe.

Elle l'est d'autant plus que la convention de mise à disposition impose au directeur des contraintes tenant au respect des principes du réseau et la SCET se réserve le droit de juger de l'attitude du directeur à cet égard et d'en tirer toutes les conséquences de droit. L'indépendance d'action du directeur par rapport à la SCET n'est donc pas garantie. Cette clause devrait être supprimée ". (Cour de comptes. Première chambre. Rapport particulier relatif à la SCET, 1992-1999. Chapitre II - Les conventions d'assistance, 2,d).

Par ailleurs, on doit constater que le coût total de cette mise à disposition est de 1,6 fois le salaire brut du directeur, puisqu'aux 20 % prévus par la convention de mise à disposition, il convient d'ajouter les 40 % prévus par la convention de gestion au titre de l'appui permanent à la fonction de directeur. Si c'est le prix à payer pour éviter à la SPE le coût d'un éventuel licenciement, en cas de désaccord entre la société et son directeur, il paraît élevé.

Concernant M. Bodiou, enfin, l'examen de sa situation montre que la convention SPE-SCET de mise à disposition n'a pas été respectée. L'article 2 de la convention du 28 février 1985 disposait en effet que la durée de sa mise à disposition était fixée à 7 ans, et que cette durée ne pourrait être modifiée qu'à titre exceptionnel " dans la double limite de 5 ans au minimum, et 10 ans au maximum ". Or M. Bodiou, entré en fonction le 1er mars 1985, n'a quitté la SPE qu'à la fin de l'année 1997, empêchant ainsi une application rapide des décisions prises pour réformer la société.

6. LA RELATION AVEC LE DEPARTEMENT DES BOUCHES DU RHONE.

La relation avec le département des Bouches du Rhône est à l'évidence très complexe. C'est une situation de dépendance de la SEM à l'égard de son actionnaire principal, qui la considère comme son " outil opérationnel ", et dont la continuité des commandes peut seule assurer la survie. Les opérations Concerto l'illustrent suffisamment. Mais c'est aussi une relation d'échanges de services, à laquelle la double appartenance de son président n'est peut-être pas étrangère.

Un épisode illustre à quel point cette relation manque de clarté. En 1992, le département des Bouches du Rhône s'interroge sur la stratégie à adopter quant à sa société d'économie mixte, et décide de demander à la SCET (pour un prix de 150 000 F HT) un audit sur la SPE, mission dont

une partie est confiée, pour un prix équivalent, à ... la SPE ! Laquelle est invitée " à participer à la réflexion menée au sein des services concernés du Département sur les rapports que cette SEML entretient avec le Conseil général et les possibilités nouvelles d'intervention pour le compte de celui-ci ". La chambre ne peut que s'interroger sur une telle situation, où l'organisme audité devient son propre auditeur, mandaté par celui qui a demandé l'audit ...

Un autre épisode a retenu l'attention de la chambre.

En 1993, le conseil général des Bouches du Rhône avait créé, en partenariat avec la chambre de commerce Marseille-Provence, une agence de développement économique appelée "Promotion 13 Marseille-Provence" ("Promo 13"), mais en 1996, la chambre de commerce décida d'interrompre ce partenariat. Le conseil général dut chercher une solution pour poursuivre les missions confiées à Promo 13, promotion du département et accueil d'entreprises. La solution finalement retenue fut la création d'une association à but non lucratif, nommée "Provence 13 Développement, comité d'expansion économique des Bouches du Rhône " (P 13 D), dont la SPE devient membre. Lors de l'assemblée générale constitutive (12 décembre 1997), la société était représentée par Monsieur Samat, administrateur, qui siégeait ce jour-là à deux titres, puisqu'il représentait en même temps le conseil général, comme l'atteste le procès-verbal de la réunion.

Mais durant l'année 1997 la SPE a été utilisée comme refuge professionnel pour le personnel laissé sans activité par la disparition de Promo 13, embauché en contrat à durée indéterminée, sans période d'essai, et avec reprise de l'ancienneté acquise au sein de Promo 13.

Cet épisode est révélateur de la dépendance de la société à l'égard du département des Bouches du Rhône. La chambre a constaté que cette dépendance l'a conduite d'abord à servir de support administratif à du personnel chargé en son sein de missions étrangères à son véritable objet, et ce sans décision de son conseil d'administration ou de son assemblée générale ; ensuite à accepter une adhésion imposée par les seules circonstances à une association également éloignée de ses missions essentielles ; enfin à rechercher de façon improvisée un dédommagement financier par le biais d'une facturation, adressée à cette association, fondée davantage sur les nécessités et les aléas de la négociation que sur la constatation objective de frais réellement supportés.

6.1. Les opérations concerto.

L'opération Concerto a été initialement décidée par le département des Bouches du Rhône (délibérations des 16 avril 1993 et 11 juin 1993) pour réhabiliter, moderniser et rendre conformes aux normes en vigueur la vingtaine de collèges à structure métallique existant dans le département. Après une phase d'étude et de concertation, la réalisation s'est déroulée en plusieurs phases.

La première phase (Concerto 1) a été lancée en 1994, par délibération du 17 janvier décidant l'inscription au budget primitif d'une autorisation de programme de 600 MF (91,47 Millions d'euros)

et d'un crédit de paiement de 50 MF (7,62 euros). La SCET a été chargée de l'élaboration des programmes détaillés. Délégation a été donnée à la commission permanente pour prendre toute décision et approuver tout acte nécessaire à la réalisation du programme. Cette première phase concernait la rénovation de 11 collèges.

La situation financière de la SPE rendait une participation à Concerto vitale pour l'entreprise. En définitive, elle a été choisie comme mandataire du Département pour sept collèges de la phase Concerto 1 (conventions de mandat signées le 3 novembre 1994), dont la livraison était prévue pour la rentrée de l'année scolaire 1996-1997.

La deuxième phase (Concerto 2) a été lancée en 1996, et la SPE a été désignée comme mandataire pour quatre collèges. La livraison de cette deuxième phase était prévue pour le début de l'année 1998.

La chambre a principalement examiné les opérations de la phase Concerto 1, qui ne sont pas encore soldées. Ont été également examinés les marchés de maîtrise d'ouvrage et certains des marchés de travaux de Concerto 2.

6.1.1. La passation des marchés.

Concernant la phase de passation des marchés, il convient de préciser que la SPE n'est intervenue que pour les marchés de travaux, la désignation des maîtres d'ouvrage ayant été préparée puis faite au niveau du conseil général lui-même, par le biais de sa commission d'appel d'offres. C'est également cette commission qui choisissait les entreprises pour les marchés de travaux préparés par la SPE. Elle était présidée par M. Philibert, alors vice-président du conseil général, mais également président de la SPE.

6.1.1.1. Les marchés de maîtrise d'ouvrage

Concernant Concerto 1, pour " conforter " par des études préliminaires le programme de l'opération Concerto, avant même de lancer la phase des marchés de maîtrise d'ouvrage, le conseil général avait fait appel à une équipe de 21 jeunes architectes.

Or la chambre a constaté que ces architectes, qui avaient travaillé à l'élaboration du programme, ont aussi participé à la compétition. La désignation des équipes de maîtrise d'ouvrage s'est en effet faite sur concours, chaque équipe étant constituée d'un architecte mandataire de l'équipe, d'un " architecte associé ", d'un paysagiste, et d'un ou plusieurs bureaux d'études (structure, fluides, VRD, acousticien, économiste). Six équipes par collège ont été sélectionnées par la commission technique du conseil général, le jury admettant quatre d'entre elles à concourir.

L'examen des dossiers de trois collèges (Jas de Bouffan, Henri Wallon, Georges Brassens) montre que dans les trois cas les équipes dans lesquelles un de ces jeunes architectes figurait à

titre d'" architecte associé " ont été choisies. Chaque fois, les observations de la commission technique insistent sur la bonne connaissance de la problématique Concerto par le jeune architecte associé.

Concernant Concerto 2, le contrôle de légalité a contesté la phase de passation des marchés sur deux points, la restriction de la liberté de candidature par l'introduction de critères illégaux, et le rôle excessif joué par la commission technique, de nature à influencer le jury. Cependant le préfet a finalement choisi, compte tenu de l'urgence des opérations, de ne pas déférer les marchés devant le juge administratif.

Mais la chambre constate également des anomalies dans l'attribution de ces marchés.

Les offres ont été faites en équipes architecte + bureau d'études. Sur les marchés de maîtrise d'ouvrage de trois collèges sur les quatre d'abord confiés à la SPE, c'est l'architecte faisant équipe avec un bureau d'études appartenant au groupe de la CDC qui a emporté la compétition. Il s'agit des trois collèges situés à Marseille (Pasteur, l'Estaque, et les Chartreux). Ce cabinet n'était membre d'aucune des quatre équipes sélectionnées pour le collège Ampère à Arles. Un taux de réussite maximal, donc, pour une société qui, étant liée à la CDC, membre du conseil d'administration de la SPE, se trouvait soumise aux prescriptions de l'article 101 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés par actions (conventions autorisées préalablement par le conseil d'administration, au vu d'un rapport spécial établi par le commissaire aux comptes).

La chambre souligne le caractère contestable des conditions d'attribution de ces marchés.

6.1.1.2. Les marchés de travaux.

La phase de passation des marchés de travaux de Concerto 1, dont la préparation a été assurée par la SPE, les choix étant faits par la commission d'appel d'offres du département, appelle quelques observations. Ont été principalement examinés les marchés des collèges traités en entreprise générale.

La chambre a constaté tout d'abord des irrégularités concernant les critères de sélection des offres.

Pour plusieurs collèges, des critères de sélection des entreprises ne figurant ni dans le règlement de la consultation, ni dans l'avis de publicité, ont été ajoutés par la commission d'appel d'offres lors de l'analyse des candidatures et de l'établissement de la liste des dossiers recevables. Parmi eux figurait notamment l'exigence d'un chiffre d'affaire supérieur à 90 MF (13,7 Millions d'euros). L'irrégularité de ces nouveaux critères a été relevée par le contrôle de légalité, mais le préfet, compte tenu de l'urgence du dossier, a choisi de ne pas aller au-delà.

Ces critères ont été utilisés pour les quatre collèges pour lesquels le choix s'est fait en entreprise

générale : Brassens, Coutarel, Wallon, Fabre. Mais pour deux d'entre eux, Brassens et Coutarel, considérés comme des opérations plus délicates, le dernier critère a encore été durci, puisqu'il a été porté à un chiffre d'affaire supérieur à 400 MF (60,98 Millions d'euros). Ainsi sur trente trois offres recevables au regard des exigences du dossier de consultation, seulement seize l'étaient au regard des cinq critères rajoutés, et elles n'étaient plus que huit à remplir les conditions finalement introduites. Cependant, les représentants de la DDCCRF ayant refusé cette nouvelle sélection, ce fut en définitive par tirage au sort que furent choisies, parmi les seize, les huit entreprises dont l'offre fut étudiée.

La chambre a constaté par ailleurs que pour les quatre collèges traités en entreprise générale, l'appel d'offres a été déclaré infructueux et qu'on a eu recours à un marché négocié. Elle s'étonne des conditions ayant prévalu dans cette phase de l'opération, dans la mesure où les prix proposés par les entreprises excédaient de façon anormale les coûts prévisionnels (de 10 % en moyenne pour le collège Fabre, 19,5 % pour Brassens, 21 % pour Wallon, et 23,5 % pour Coutarel), alors que la situation économique du secteur du bâtiment et des travaux publics durant cette période n'était pas particulièrement favorable.

L'ampleur de ces écarts aurait sans doute pleinement justifié que l'on procédât à une nouvelle consultation. La voie de la négociation a été préférée, ce qui a permis des réductions importantes (entre 5 et 10 %), consenties avec une facilité surprenante, devant laquelle la chambre constate que le maître d'ouvrage s'est accommodé d'explications lénifiantes. Le rapport de négociation consacré aux collèges H. Wallon, G. Brassens et E. Coutarel explique ainsi les choses : "La première réunion a permis de constater que toutes les entreprises avaient revu leur proposition à la baisse en fonction des nouvelles offres de sous-traitance qu'elles avaient reçues. Le délai initial réglementaire de la procédure d'appel d'offre ne leur avait pas suffi pour examiner leur étude et finaliser leur proposition".

D'autre part, la chambre a constaté que des tergiversations dans l'attribution des marchés ont pesé sur le bon déroulement des travaux.

Le collège des Chartreux (Concerto 2) en offre un bon exemple.

Les offres étaient dans ce cas proposées en groupements d'entreprises. La commission d'appel d'offres ayant souhaité faire procéder à l'analyse des offres, l'élimination du groupement Senec-Vigna avait été proposée, au motif de prix anormalement bas. A trois reprises la commission a demandé à la SPE de faire réétudier le dossier (le 30 avril, le 15 mai, le 4 septembre 1997), pour finalement décider, le 2 octobre 1997, en invoquant une modification du nombre de places de stationnement qui ne sera actée qu'en mai 1998, augmentant le prix du marché de 1,5 MF, " de retenir le groupement d'entreprises Senec-Vigna ". C'est donc avec ce groupement que le marché fut signé, pour 32,05 MF TTC. L'écart avec l'estimation prévisionnelle était de moins 5,2 %.

La chambre s'interroge sur ces tergiversations, qui en outre ont fait prendre un retard de plus de

six mois au chantier. Alors que le CCTP stipulait concernant le lot de démolition que les superstructures des bâtiments existants avaient été démolies " au titre d'un marché préliminaire ", et alors que le marché de travaux de démolition (n° 97/715) a été signé le 22 octobre, aucun marché de démolition initiale n'existait à la fin de l'année 1997, et rien n'avait encore été fait. La SPE a alors demandé à l'entreprise PLTPS, chargée de la démolition (lot n°1) dans le groupement d'entreprises titulaire du marché, une intervention pour assurer cette première phase de démolition. Ceci a été fait par deux lettres de commande (n° 97/15 et n° 98/002). Le total de l'intervention dépassant 300 000 F, la SPE, qui avait reçu une facture de 48 240 F datée du 21 janvier 1998 a demandé le 27 janvier à PLTPS de reprendre cette facture en la datant du 31 décembre 1997.

Le collège Le Ruissatel offre une autre curiosité. Pour sa construction, lors de l'appel d'offres de 1995, 20 candidats s'étaient présentés, dont les entreprises Caillol et Segilped. Celle-ci fut éliminée par la commission technique, son chiffre d'affaire, inférieur à 90 MF, ayant été jugé insuffisant. Lors de la commission du 11 avril, le marché fut déclaré infructueux, et, après négociation, c'est Caillol qui fut retenue (pour 22,69 MF TTC). Peu après le démarrage des travaux (18/08/95), l'entreprise, par décision de justice, fit l'objet d'un plan de redressement par voie de location-gérance à l'entreprise Bec, à laquelle, sans modification, le marché Caillol fut transféré par avenant n° 1 au marché (en date du 26/06/96) à compter du 13 octobre 1995.

Pour des raisons que la chambre n'a pu élucider, il fut décidé de modifier le programme, et la construction des 6 logements de fonction prévus fut retirée du marché Bec ; dès le 27 septembre, on passait un appel d'offres pour un nouveau marché pour la construction de 5 logements de fonction. Le 21 novembre 1996, la commission d'appel d'offres retenait la candidature de l'entreprise Segilped. Parmi les quatre candidats figurait l'entreprise Bec, à qui on venait de retirer la construction des logements. Deux candidats faisaient une offre à 2,6 MF (Bec et La Méridienne), l'offre de Segilped était à 2,2 MF.

L'entreprise Cobra avait fait une offre à 1,8 MF, mais suite à une demande de précision faite par le maître d'ouvrage et portant sur des murs pavés de verre, elle s'était retirée. Cette intervention du maître d'ouvrage était irrégulière, puisque seule la commission avait pouvoir de demander ces précisions. Mais c'est seulement le 20 décembre que fut prise la délibération autorisant la signature de l'avenant au marché Bec supprimant les logements de fonction, et diminuant le prix du marché de 2,7 MF. Quant au rapport de présentation du marché Segilped, il renvoie à une décision du maître d'ouvrage "d'apporter de profondes modifications au programme" qui n'a été prise que six mois plus tard (délibération de la commission permanente du 12 mai 1997).

Ce n'est finalement que le 30 décembre 1997 que le marché fut notifié à l'entreprise SEGILPED. Entre temps, l'entreprise Bec ayant refusé les propositions qui lui avaient été faites, un nouvel avenant était pris portant le montant total du marché à 21,4 MF, dont une indemnité de 400 000 F pour la suppression des logements. Enfin, en septembre 1998, un avenant au marché SEGILPED était passé, comportant des travaux supplémentaires et la suppression des murs pavés de verre

(objet de l'éviction de l'entreprise Cobra), et portant le marché à 2,45 MF.

La chambre note dans cet épisode une grande légèreté dans le respect des procédures, et constate qu'il ne s'est pas soldé par une économie, puisque si 2,7 MF ont été retirés au marché Bec, le marché Segilped a entraîné une dépense de plus de 3 MF.

6.1.2. Le déroulement de l'opération.

Concernant le déroulement de l'opération Concerto, La chambre fait plusieurs observations générales, qui touchent au respect des délais impartis, et à celui des enveloppes financières prévues.

Sur le premier point, le respect des délais, on peut constater que si les travaux, sans doute plus complexes que prévu, ont pris un peu de retard, la gestion administrative du dossier a joué un rôle non négligeable.

Les conventions initiales, signées le 3 novembre 1994, prévoyaient un délai de 21 mois à compter de leur notification pour la remise des ouvrages par le mandataire, et un délai de six mois à compter de l'expiration de la période de parfait achèvement pour la remise des dossiers complets et du bilan de clôture de l'opération. On prévoyait ainsi une remise des ouvrages pour la fin de juillet 1996 et un bilan de clôture pour le début de 1998.

Mais un premier avenant daté du 14 janvier 1997 (les délais étaient déjà dépassés) fixait la date limite de remise de l'ouvrage au 31 juillet 1997. Puis un autre, daté du 5 septembre 1997, repoussait cette date d'un an. L'achèvement des travaux était effectivement constaté en juillet 1998, mais un avenant supplémentaire repoussait au 31 juillet 1999 la date de remise des dossiers et du bilan final.

Or à ce jour les opérations Concerto 1 ne sont pas soldées, d'une part parce que plusieurs entreprises n'ont pas accepté le décompte général qui leur a été notifié, d'autre part parce que le payeur départemental n'a pas terminé l'examen des dossiers qui lui ont été fournis (cf. infra).

Sur le second point, le respect des enveloppes financières, la chambre constate que globalement les enveloppes financières prévues semblent avoir été à peu près respectées, compte tenu du changement de taux de TVA en 1995. Mais les prévisions incluait un poste " imprévus " relativement important (2 à 3 MF par collègue). La chambre note cependant que cette appréciation ne pourra être définitivement portée que lorsque les comptes seront réellement clos.

Dans le détail de chaque opération, d'autre part, on peut constater que, faute sans doute d'une définition suffisamment précise du programme, des travaux non prévus ont dû être réalisés, et qu'ils l'ont été sur divers ordres de service, régularisés a posteriori par avenant.

Certes, dans l'ensemble, en proportion du montant initialement prévu, le coût supplémentaire induit par ces ordres de service reste relativement modeste. Mais si l'on peut comprendre que quelques travaux aient dû être effectués, à la demande de l'Education nationale ou des commissions de sécurité, pour des raisons impérieuses et difficilement prévisibles, d'autres révèlent souvent de véritables lacunes de conception. Ainsi, on avait omis de prévoir la pose de rideaux aux fenêtres des salles de classe (collège Coutarel, collège Fabre), la fourniture et l'installation de paillasses et de plots techniques en salles de biologie, la séparation des sanitaires filles et garçons (collège Brassens).

Ces défaillances ont conduit la SPE non seulement à signer des avenants de régularisation, mais également à anticiper les délibérations de la commission permanente du CG13, signant les avenants avant la date de la délibération de la collectivité (sur le collège Brassens, par exemple, l'avenant a été signé le 23/08/96 et la commission permanente a délibéré le 27/09/96).

Ces irrégularités auraient pu avoir de lourdes conséquences pour la SPE, dans la mesure où le contrôle de légalité n'a pas déféré la totalité de ces modifications aux marchés initiaux. Sur Concerto 1, le préfet n'a en effet contesté que l'avenant n° 1 au marché passé sur le collège Brassens avec l'entreprise MCB, et il a été suivi par le tribunal administratif de Marseille, qui a rejeté entre autres motifs de défense de la SPE la situation d'urgence. Or ce motif eût été encore plus difficile à invoquer, vu les dates des travaux et des avenants, dans le cas des collèges Coutarel et Wallon. Cette condamnation pourrait entraîner une charge de 0,56 MF pour la SPE. Concernant Concerto 2, un autre contentieux est pendant devant le tribunal administratif, le préfet ayant déféré les avenants passés sur le marché signé avec l'entreprise Anicet-Martin, pour le collège Ampère.

La chambre a constaté en outre qu'un certain nombre de dépenses ont été engagées hors marché sur simples lettres de commande. C'est ainsi par exemple que pour le collège Ampère à Arles (Concerto 2), les besoins de l'opération ont conduit la SPE à négocier l'installation de bâtiments modulaires préfabriqués. Il en fallait 24, mais le contrat passé en décembre 1997 avec la société Algeco dépassant le seuil de 300 000 F, il fut donc remplacé par deux contrats distincts, pour 12 unités chacun, répartis sur deux sociétés, Algeco et Locabrie, et sur les deux exercices 1997 et 1998.

La chambre observe que l'insuffisance de la définition préalable a ainsi conduit la SPE à enfreindre les dispositions du code des marchés publics, non seulement en rajoutant des travaux hors marchés, mais en découpant les prestations pour échapper aux seuils réglementaires.

6.1.3. Les difficultés de la reddition de comptes

Comme on l'a vu, les mandats de Concerto 1 ne sont aujourd'hui pas encore soldés. D'importants contentieux sont en cours, et le contrôle du payeur départemental n'est pas achevé.

Bien que la phase active des opérations soit terminée depuis plusieurs années, les bilans de clôture n'ont pas encore été établis. Interrogée sur ce point, la direction de la SPE a répondu que "du fait de l'examen en cours par la pairie départementale (notamment DGD), des questions et réponses SPE aux rejets, les bilans de clôture ne peuvent être encore établis. Ces derniers seront produits à l'achèvement de ces contrôles".

La chambre s'interroge sur cette conception selon laquelle le bilan de clôture n'est plus le document témoignant de la réalité financière d'une opération, établi dès que la totalité des dépenses réellement effectuées et des recettes perçues est connue, mais la traduction de l'aboutissement d'une négociation faite a posteriori entre le maître d'ouvrage et son mandataire, en fonction des éventuels rejets du comptable public de la collectivité mandante.

6.1.3.1. La reddition de comptes au payeur départemental.

Le compte rendu d'activité présenté au conseil d'administration du 10 juillet 2000 expliquait que sur les opérations Concerto 1, en phase de clôture, la société avait été contrainte "à un réajustement de 492 KF dû à un blocage administratif suscité par une procédure exceptionnelle de contrôle de Monsieur le payeur départemental".

La chambre s'étonne d'un tel commentaire, qui suggère que les contrôles rigoureux du comptable public, qui relèvent de sa mission normale et ne sauraient être considérés comme un quelconque "blocage administratif", sont inhabituels pour la SPE, et qui énonce un chiffre aussi précis que 492 KF, alors que le dossier Concerto n'est aujourd'hui pas soldé.

Il reste que des difficultés sont effectivement apparues lors de la reddition de comptes au payeur départemental. Les termes de la convention passée entre le département et son mandataire ne sont sans doute pas étrangers à ces difficultés. Plusieurs problèmes méritent d'être soulignés.

a) Le contrôle des dépenses.

Une première difficulté concerne le paiement des avances et la production des pièces justificatives.

Le comptable public est lié par le décret des pièces justificatives n° 92-1123 du 2 octobre 1992, dont l'article 8.11.a prévoit certes que pour les autres paiements que celui de la première avance, il ne doit être produit qu'un " état justifiant l'utilisation des avances antérieures ", sans que soit exigée la production des pièces justificatives. Mais le paragraphe suivant prévoit qu'au dernier paiement, ces pièces doivent être produites, et il est précisé qu'il convient d'entendre par là dernier paiement de l'exercice.

Sur les opérations Concerto 1, la chambre constate que cette exigence n'a pas été respectée, soit du fait des retards pris par la SPE, peu incitée par l'introduction dans les conventions passées

avec le département d'une clause d'automaticité du paiement des avances (article 7 : " la production des pièces justificatives et leur mise en conformité éventuelle ne peut faire obstacle à la mise en paiement des avances suivantes ") à produire les pièces justificatives, soit du fait de la lenteur des services départementaux à les transmettre au payeur.

La chambre constate que cette production est plus difficile aujourd'hui. Elle prend acte du fait que le département a mis en place une nouvelle convention-type, plus exigeante sur ce point.

Une deuxième difficulté concerne le calcul des intérêts moratoires, que la SPE a été conduite à payer à certaines entreprises.

D'une part, l'existence même de cette situation mérite d'être soulignée, dans la mesure où les modalités conventionnellement prévues pour assurer la trésorerie (avance initiale, reconstitution mensuelle, réajustement périodique, autorisation expresse de tout mouvement financier inter-opérations nécessaire) auraient dû permettre d'éviter tout découvert. La convention cadre fixant les modalités de l'intervention de la SPE (article 13-3) précisant que si les intérêts moratoires étaient dus du fait de la SPE, la société se verrait appliquer une pénalité égale à 100 % des dits intérêts, il appartiendra au payeur départemental de vérifier ce point dans le cadre de la clôture d'opération en cours.

D'autre part, le calcul lui-même de ces intérêts moratoires, motif de contentieux entre les entreprises et la SPE, est aussi la source de difficultés entre la SPE et le payeur départemental.

Mandataire du Département, la SPE est soumise au code des marchés publics, et c'est en référence à ce code (notamment articles 178, 182, et 352 et suivants) que s'exerce le contrôle du payeur, qui pour exercer sa mission doit connaître la date de mandatement et la date de paiement. On mesure la difficulté que la situation de mandat crée pour son contrôle : il doit pouvoir connaître non seulement la date du " mandatement " (tel qu'entendu par la SPE, qui précise dans le CCAP proposé aux entreprises que " par mandatement, on entend le visa de la personne responsable du marché "), mais aussi la date du paiement effectif, puisque n'étant pas lui-même chargé de ce paiement, il doit pouvoir vérifier s'il doit se fonder sur l'une ou l'autre de ces dates.

Pour un même mandatement le paiement en effet peut ne pas avoir été fait en une seule fois, le titulaire et ses sous-traitants peuvent ne pas avoir été payés à la même date, les intérêts peuvent ne pas avoir été payés avec le principal, etc. Seule la communication du grand livre de l'opération, document qui ne lui est pas communiqué, lui permettrait un contrôle sûr.

La chambre constate que pour exercer correctement son contrôle sur de telles opérations de mandat, le comptable public est placé dans une situation plus délicate que lorsque la collectivité est directement responsable. Il devrait disposer de plus d'éléments qu'il n'en a aujourd'hui.

b) Le contrôle des frais ou des produits financiers.

Un deuxième problème se pose au comptable lorsqu'il s'agit de contrôler les frais ou les produits financiers sur des opérations en mandat lourdes et complexes comme Concerto. Deux difficultés peuvent être soulignées.

La première concerne le suivi en cours d'opération. La SPE produit au département un relevé annuel informatisé indiquant, opération par opération, le calcul des intérêts. Comme la chambre a pu le constater, un tel relevé n'est pas fourni à toutes les collectivités, qui ont donc des difficultés à vérifier le bien fondé des frais financiers qui leur sont appliqués, d'où les réclamations, voire les contentieux, concernant ce poste de dépense. Mais même avec un tel relevé, qui demande à être rapproché d'un état précis et détaillé des montants et des dates des dépenses et des recettes, le contrôle par les services n'est pas chose aisée. La plupart du temps le comptable est réduit à accepter les montants qui lui sont soumis.

La deuxième difficulté touche aux produits financiers après clôture du mandat.

Par principe, la SPE considère que son mandat cesse le jour où la collectivité approuve le bilan de clôture d'opération et lui donne quitus pour sa mission. En conséquence, et quelle que soit la date du paiement fait à la collectivité des sommes qu'elle lui doit lorsque l'opération a un solde positif, elle ne se considère débitrice des produits financiers générés par les sommes qu'elle détient encore que jusqu'à la date de la délibération de la collectivité lui donnant quitus. Il est même arrivé qu'elle arrête les produits financiers à la date d'envoi du bilan, et non à celle de l'approbation du quitus (ex. : op. 711).

Le comptable public, pour sa part, est chargé " de la prise en charge et du recouvrement (...) des créances constatées par un contrat (...) ainsi que de l'encaissement (...) des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir " (décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, article 11), et sa responsabilité pécuniaire se trouve engagée " dès lors qu'une recette n'a pas été recouvrée " (article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963). La seule lecture de ces textes devrait le conduire à demander à l'ordonnateur d'émettre les titres nécessaires au recouvrement des produits financiers en cause. Mais si, considérant qu'une telle situation n'est pas expressément visée, il concluait qu'il ne lui est pas permis d'agir, la lecture du Code civil, parfaitement clair sur les obligations du mandataire, devrait lui dicter sa conduite. L'article 1993 précise l'étendue de la reddition de comptes au mandant : " Tout mandataire est tenu de rendre compte de sa gestion, et de faire raison au mandant de tout ce qu'il a reçu en vertu de sa procuration, quand même ce qu'il aurait reçu n'eût point été dû au mandant ". Et l'article 1996 concerne directement les intérêts produits par les sommes détenues par le mandataire : " Le mandataire doit l'intérêt des sommes qu'il a employées à son usage, à dater de cet emploi ; et de celles dont il est reliquataire, à compter du jour qu'il est mis en demeure ".

La chambre rappelle à la SPE que les intérêts financiers produits par les sommes qui doivent être restituées aux collectivités de la date d'approbation du bilan jusqu'à la date de leur restitution

effective sont dus à ces collectivités, et ne sauraient donc être considérés comme des " produits exceptionnels " de la société. L'approbation d'un bilan de clôture ne peut être confondue avec le quitus donné au mandataire pour sa gestion, lequel ne peut évidemment être donné que lorsque les sommes dues ont été restituées. Elle prend acte de l'engagement du département à distinguer clairement les deux étapes à l'avenir.

6.1.3.2. Les contentieux.

Jusqu'à présent la SPE, au moins en apparence (le conseil d'administration du 10 juillet 2000 par exemple n'abordait nullement ce point), a considéré que les opérations Concerto ne comportent aucun risque financier lié aux contentieux existants.

Pourtant la chambre constate que sur sept collèges confiés à la SPE sur Concerto 1, cinq ont abouti à des contentieux.

On ne reviendra pas sur le cas du collège Brassens, pour lequel c'est le représentant de l'Etat qui a déposé un recours devant le tribunal administratif, qui vient de trancher en condamnant la SPE (cf. supra). Mais quatre collèges connaissent des contentieux sérieux, déclarés depuis longtemps, portant sur des montants importants, et qui opposent à la SPE les entreprises titulaires du marché. Dans trois cas (Coutarel, Fabre, Wallon) il s'agit de l'entreprise générale titulaire, dans le quatrième (Menu) il s'agit de l'entreprise titulaire du lot principal. L'un de ces cas (Fabre) a été porté devant le tribunal administratif.

La chambre, sans aucunement préjuger des décisions qui seront prises par le juge administratif ou des négociations, voire des transactions, qui seront menées, considère que ces contentieux appellent plusieurs observations.

La première est que la SPE a laissé pourrir des situations anciennes, remettant au moment de l'établissement du décompte général des différends survenus parfois dès les premières phases du marché (collège Menu, collège Wallon), ou négligeant de passer à temps les avenants nécessités par l'évolution des opérations (collège Coutarel). Cette négligence n'a fait que retarder les problèmes, en les compliquant.

La seconde observation est que dans l'hypothèse où les contentieux en cours pourraient déboucher sur un dépassement des enveloppes prévisionnelles, la SPE pourrait être pénalisée conformément à la convention de mandat (article 3-1) : "en cas de dépassement de l'enveloppe financière prévisionnelle du fait du mandataire, celui-ci subira des pénalités en application de l'article 13 ci-après".

Un troisième point touche à la confusion qui semble régner dans l'application que fait la SPE de l'article 50 du CCAG Travaux. Cet article, qui précise les procédures à respecter pour le règlement des différends et litiges, distingue d'une part (50.1) les différends survenus entre l'entrepreneur et

le maître d'œuvre, qui doivent conduire l'entrepreneur à produire un mémoire destiné à la personne responsable du marché, puis au maître d'ouvrage en cas de refus de sa demande (50.21), et d'autre part (50.22) les différends survenus directement entre l'entrepreneur et la personne responsable des marchés, auxquels cas l'entrepreneur produit son mémoire directement pour le maître d'ouvrage. Dans les deux cas (50.21 et 22), la décision appartient au maître d'ouvrage (50.23). S'il ne répond pas dans les trois mois, l'entrepreneur peut saisir le tribunal administratif (50.31), sans délai de forclusion. S'il exprime expressément sa décision, l'entrepreneur peut saisir le TA dans un délai de six mois (50.32).

Le décompte général étant notifié par ordre de service, la doctrine s'est longtemps interrogée pour savoir quelle était la procédure applicable ; mais le Conseil d'Etat (Administration générale de l'Assistance publique de Paris, 20 septembre 1991, n° 77.184, et Société Pradeau et Morin, 11 mai 1998, n° 157070) a clairement indiqué que ce ne pouvait être que la seconde.

Or, comme la chambre l'a observé sur le collège Menu ou le collège Wallon, la SPE mêle les procédures, qui pourtant nécessitent des étapes distinctes et posent des délais différents. Ces incertitudes ont aggravé les contentieux, retardant ainsi la clôture des opérations.

chambre souligne enfin qu'il semble régner une certaine confusion dans la perception, tant par le département que par la SPE, de la notion de mandat de maîtrise d'ouvrage.

La mission du mandataire est pourtant définie de manière très claire par la convention confiant mandat à la SPE pour les opérations Concerto, qui, conformément aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, fait de la SPE le maître d'ouvrage mandataire du département. Cette mission inclut les actions en justice (article 6), le règlement des litiges éventuels avec les titulaires portant sur les aspects contractuels ou financiers, et le règlement des litiges éventuels avec les titulaires portant sur les aspects techniques (annexe 4, article 6). Dans les limites fixées (contenu du programme et enveloppe financière prévisionnelle), il convient de considérer que la SPE peut et doit assumer entièrement sa mission de maître d'ouvrage, et notamment remplir le rôle qu'attribue au maître d'ouvrage l'article 50 du CCAG dans le règlement des différends et litiges. C'est seulement dans l'hypothèse où le programme initial ne serait pas respecté et/ou l'enveloppe prévisionnelle serait dépassée qu'un retour devant le mandant est nécessaire, puisqu'on sortirait alors du cadre fixé au départ pour l'exercice du mandat.

Ainsi, dans le cadre du mandat qu'elle a reçu, si la personne responsable du marché est le directeur de la société, éventuellement par délégation le chargé d'opération, c'est la SPE personne morale qui doit être considérée comme le maître d'ouvrage.

Cette confusion a pu être source de contretemps, et même d'inaction, dans la gestion de certains contentieux (collège Coutarel, collège Menu), dont on a vu qu'ils ne sont à ce jour pas réglés.

La chambre remarque que c'est au regard de cette analyse du mandat de maîtrise d'ouvrage que

doit se concevoir la lecture du paragraphe 4224 de l'annexe au décret n° 92-1123 du 2 octobre 1992 établissant la liste des pièces justificatives sur lesquelles doit se fonder le contrôle du payeur lors du paiement du solde d'un marché, et notamment du paragraphe 4224-b.4 qui dit qu'en cas de désaccord sur le décompte, le comptable public doit exiger les pièces suivantes : "décompte général admis par l'ordonnateur et complément éventuel du solde mandaté sur pièce justifiant l'accord entre les parties ou de la décision juridictionnelle intervenue". Elle considère que la situation de blocage entre la SPE et le payeur départemental sur les dossiers Concerto trouve en partie son origine dans cette confusion des rôles de chacun.

6.2. Le compte courant d'associé.

Par délibération en date du 30 octobre 1992 de la commission permanente du conseil général, il a été décidé d'approuver le principe " du regroupement sur un compte courant unique intitulé Département des Bouches du Rhône, à ouvrir spécialement dans les écritures de la SPE de tous les produits financiers résultant des avances versées par le Département dans le cadre des différentes conventions de mandat non clôturées ".

Ce compte courant (compte 45500) enregistre à la fois les produits financiers sortis des comptes des opérations, et les produits de ces produits. C'est seulement lorsque, après bilan de clôture, la SPE rembourse le Département que ce compte est débité des produits de l'opération concernée. Dans la mesure où un très grand nombre d'opérations dorment très longtemps dans les comptes de la société, des sommes importantes (entre près de cinq à neuf millions de francs) sont depuis 1992 restées imputées à ce compte, dettes de la SPE à l'égard du Département ; il y restait encore 4,87 MF (0,74 Millions d'euros) en 1999 et 4,36 MF (0,66 Millions d'euros) en 2000.

Sortis de la comptabilité courante des opérations, et parfois liés à des opérations déjà achevées, ces dépôts ne peuvent s'analyser comme des avances de trésorerie, mais comme un moyen d'augmenter de façon déguisée le capital social de la SPE, augmentation qui ne serait possible pour le département, dans la mesure où il détient déjà quasi 80 % des parts, qu'à la condition de voir les autres actionnaires intervenir également. Ils peuvent s'analyser aussi comme une avance déguisée du Département à la société, et donc comme une aide économique à une entreprise privée, prohibée en l'occurrence par le législateur (loi du 2 mars 1982), comme le rappelle une jurisprudence constante du Conseil d'Etat.

Il faut noter enfin une possible incidence comptable de cette pratique, observée par exemple sur l'opération du collège Chape (n° 885) : en sortant les intérêts financiers des opérations pour les regrouper sur un compte unique, la SPE diminue artificiellement la trésorerie de ces opérations, à son profit par le biais de la différentielle d'intérêts.

La chambre souligne le caractère très contestable de ce dispositif qui constitue un moyen de contourner la réglementation, et dont de surcroît les incidences comptables lèsent la collectivité.

6.3. Les clôtures d'opérations.

La chambre mesure mal dans la relation entre la SPE et le département la part qui incombe à chacun des acteurs dans le fait que nombre d'opérations en mandat achevées ne sont pas clôturées dans des délais satisfaisants. Cette lenteur à solder les comptes, qui d'ailleurs ne caractérise pas seulement les opérations conduites pour le département, et qui révèle soit un désordre établi, soit des méthodes contestables, a en tous cas permis à la SPE de disposer d'une trésorerie supplémentaire.

Certaines opérations qui pourtant ont été abandonnées en cours de route sont restées en suspens dans les comptes de la SPE, parfois pendant plusieurs années.

C'est le cas de l'opération France-Viennoiserie (op. 735). Par une convention signée le 16 octobre 1990, la SPE a reçu mandat du département pour assurer le montage technique, juridique et administratif de la réalisation d'une usine, dont le projet a finalement été abandonné. Ce n'est pourtant que six ans plus tard, suite à une réclamation du payeur départemental, que la SPE a remboursé l'avance de 1,9 MF faite par le Département. Un bilan de clôture de cette opération, arrêté au 31 décembre 1998, a été adressé par la SPE au Département, qui fait apparaître un excédent de 587 673,40 F pour le mandant. Le total des dépenses s'établit à 72 649,62 F, mais les produits financiers se montent à 660 323, 02 F.

La chambre note qu'à ce jour, selon les indications fournies par la SPE et le département, si la somme de 660 323,02 F a été remboursée au département le 28 juillet 2000, l'opération n'est pas soldée puisque le département n'a pas réglé les 72 649,62 F de dépenses engagées à la SPE, qui de son côté doit encore les produits financiers complémentaires sur la période 1999-2000.

C'est aussi le cas de l'opération Patova (n° 683), interrompue après la phase d'études. Le bilan de clôture en a été fait dès 1992. A ce jour un titre de 271 186,85 F a été émis par le département, mais il n'a pas encore été réglé par la SPE. Reste un contentieux, sur la somme de 45 013,68 F d'études réalisées, dont la SPE explique qu'après en avoir provisionné le risque elle l'a par une écriture passée le 31 décembre 1997 enregistrée en perte, mais que le département admet devoir être réglé au profit de la SPE.

La chambre a tenté de dresser un bilan des opérations conduites en mandat en-dehors des opérations Concerto, et pour lesquelles on peut estimer qu'un solde devrait intervenir dans des délais relativement rapides.

Sans que ce bilan puisse être considéré comme exhaustif, la chambre observe que plusieurs opérations sur lesquelles rien ne s'est passé au moins depuis 1998 et parfois depuis beaucoup plus longtemps (par exemple le bilan de l'opération Micropolish a été établi en 1991), ne sont pas soldées à ce jour :

Opérations Doci 157, Rousset ES2 159, Lin Pac 194, St Joseph 245 et 246, St Hilaire 271, Dattel 272 et 273, FDIE Faisabilité 323, Cybernétix 335, Arc de Meyran 525, SDIS 595, Micropolish 635, Patova 683, Impac Ing. 709, Alliance 803.

Les causes de cette situation sont multiples : bilans de clôture non validés par le département, bilans de clôture non produits ou non actualisés par la SPE, titres de recette non émis, réticences du payeur départemental (certaines opérations ayant été engagées préalablement à la notification de la convention de mandat), voire (opération Saint-Joseph) contentieux avec le comptable public.

La chambre observe que ce n'est qu'à la suite de ses observations provisoires que la SPE et le département se sont référés à la clause des conventions les liant prévoyant un quitus tacite dans le délai de deux ou trois mois à compter de la présentation du bilan de clôture. Elle observe d'autre part que le département a émis sur plusieurs des opérations concernées (ES2 Rousset, Cybernétix) des titres de recette, en date du 23 mai 2001, émission ignorée de la SPE à la date de sa réponse aux observations de la chambre.

La chambre rappelle que les opérations achevées doivent être soldées dans les meilleurs délais, seule façon de permettre à la société de clarifier ses comptes, à la collectivité de mieux approcher la vérité budgétaire et l'état de son patrimoine, et au comptable public de procéder aux écritures qui lui incombent.

6.4. Les opérations de gestion.

Afin d'aider des entreprises à s'installer, le CG13 a fait construire, dans le cadre d'un fonds de développement économique (programme FDIE), un certain nombre de bâtiments industriels ou de bureaux, destinés à être cédés sous la forme de crédit-bail. Dans un certain nombre de cas, la cession n'ayant pour diverses raisons pas pu se faire, le département s'est retrouvé propriétaire de locaux à louer. Il a alors confié à la SPE, qui avait été son mandataire pour la construction, un mandat de gestion des locaux.

6.4.1. Certaines sommes dues au Département ont été conservées anormalement dans la trésorerie de la SPE.

C'est le cas pour des loyers.

L'examen de l'une de ces opérations de gérance de bâtiment, l'opération DOCI (op.158) montre par exemple que la SPE, alors que la convention de gestion de 1988 (article 6.2.2) prévoyait que le paiement du Département se ferait selon un rythme semestriel, a gardé les loyers perçus plusieurs années avant de les restituer au département. Mais la chambre constate que, comme le montre la date d'émission des titres de recette, c'est le département qui ne semble pas avoir fait preuve de beaucoup d'empressement à récupérer les fonds qui lui étaient dus.

C'est aussi le cas pour des cautions et dépôts de garantie.

Sur la même opération DOCI, on peut constater qu'une caution de 35 000 F, payée par l'entreprise IBS en 1989, n'a été imputée à l'opération qu'en 1990, et versée sur le compte d'avance du département qu'en 1997. Sur une autre opération de gestion, celle de l'Espace Nobel (op.820), situé sur le technopôle de Château-Gombert, la SPE a reçu des dépôts de garantie de la part de diverses entreprises locataires, pour un total de 93 120,64 F. Le payeur départemental a réclamé le versement de ces cautions par lettre du 29 août 1996, mais c'est seulement le 26 mars 1997 que la SPE les a remboursées.

6.4.2. Ces opérations de gestion ont été interrompues, mais ne sont pas soldées.

En 1998, le département des Bouches du Rhône a décidé de mettre fin à ces missions de gestion des bâtiments départementaux à usage industriel et de bureaux confiés à la société. Par lettre en date du 18 novembre 1998, le directeur général des services informait le directeur de la SPE que le payeur départemental avait relevé leur irrégularité ("Cette prestation comporte en effet le maniement de deniers à caractère public par un comptable privé") et qu'en conséquence les conventions concernées étaient résiliées, à compter du 1er juin 1999.

L'examen du grand livre comptable montrait qu'au 31 décembre 1999, la SPE n'avait pas remboursé au département les sommes dues sur ces opérations : 268 191,68 F sur l'immeuble DOCI (op. 158), 4 022 160,30 F sur l'immeuble Saint Hilaire (op.276), 1 576 641,12 F sur l'immeuble Pradoffice (op. 800), 711 043,87 F sur l'immeuble Espace Nobel (op. 820), et 467 478,87 F sur l'immeuble de la ZAC de la Valampe (op. 821). Au total, c'était donc plus de 7 MF que la SPE devait au département sur ces seules opérations de gestion.

La chambre note que des remboursements ont été faits en 2000 et 2001. La dette restante est aujourd'hui de 1,8 MF.

La chambre constate ainsi, sans que ce chiffre puisse être considéré comme exhaustif (puisque par exemple plus de 5,5 MF de disponibilités restent dans les caisses de la société sur les opérations Concerto) que si le département exigeait immédiatement que les fonds qui lui sont dus soient reversés, la SPE devrait payer 4,4 MF sur le compte courant d'associé, 1,6 MF sur les opérations non soldées, et 1,8 MF sur les opérations de gérance, soit au total environ 7,8 MF (1,18 Millions d'euros).

7. LA CONDUITE DES OPERATIONS.

7.1. Des contrats disparates et confus.

7.1.1. Une disparité excessive.

L'examen d'un large échantillon de conventions passées par la SPE avec les collectivités montre une étonnante diversité, en particulier dans la définition de la rémunération de la société. Sont concernées au premier chef les conventions de concession, mais les conventions de mandat elles-mêmes paraissent trop disparates. Ces modalités fort diverses ont de surcroît été appliquées de façon souvent contestable.

Dans le cas d'une concession d'aménagement, conduite aux risques du concédant, l'objet de la " rémunération " est de répercuter sur l'opération concédée les charges de structure du concessionnaire, à due proportion de l'importance de cette opération. Dans l'hypothèse où une SEM ferait une seule opération, la totalité de ses charges de structure serait facturée à celle-ci, remboursant ainsi les dépenses engagées, et obtenant un résultat nul. Une définition forfaitaire, fixée en pourcentage des dépenses et/ou des recettes de l'opération, est possible, mais le seul objectif doit être le remboursement par l'ensemble des opérations de la totalité des charges de structure de la société, ou de la juste part représentée par les concessions dans son activité. Cette nécessité devrait conduire une SEM à définir une méthode de transfert de ses charges, débouchant sur une définition de sa rémunération qui, sans exclure des adaptations ponctuelles, soit néanmoins relativement homogène. Ce souci d'homogénéité n'a pas caractérisé les conventions passées par la SPE.

Selon les cas, la rémunération de la société y est plus ou moins détaillée et comporte un plus ou moins grand nombre de postes : mission foncière, mission principale de conduite d'opération, mission de commercialisation, mission de stratégie, mission d'accueil, clôture d'opération, participation à un excédent éventuel.

La rémunération principale, qui devrait présenter la plus grande homogénéité, est celle qui présente la diversité la plus étonnante. Tous ses aspects varient. Son taux, précisé hors taxes sur un montant TTC, varie entre 2,5 % et 7 %, et parfois est affecté d'un coefficient de complexité qui le renforce. Son assiette n'est pas non plus homogène : certaines opérations appliquent un taux sur le total des dépenses TTC (exceptionnellement le total HT), d'autres sur la demi-somme des dépenses et des recettes, d'autres encore sur la totalité de la somme des dépenses et des recettes. Et il n'y a pas de relation inverse entre le taux et l'assiette, puisqu'on atteint parfois un taux de 6 %, voire 7 %, assis sur le total des dépenses et des recettes. Un plancher annuel de rémunération est souvent prévu, qui peut varier de 30.000 F à 100 000 F, et même exceptionnellement 300 000 F (opération 402). Un tel système est avantageux pour la SPE : ainsi par exemple en 1999, pour 294 710,06 F de rémunération calculée, la SPE a récupéré 976 038,49 F grâce à ce mécanisme. Conçu pour lisser la rémunération de la société dans les périodes défavorables, il peut aussi ne guère inciter à l'activisme commercial pour hâter l'achèvement des opérations. Enfin, les dépenses exclues de l'assiette ne sont pas toujours précisées dans les conventions.

La rémunération commerciale est le plus souvent fixée par un taux assis sur le total des recettes de concessions TTC, pouvant varier entre 2 % et 5 %.

La justification de cette rémunération n'est pas toujours claire, pas plus que la rédaction même des traités, dans la mesure où la définition de la rémunération principale inclut souvent dans les missions de la société une mission de commercialisation. C'est pourquoi la rémunération de commercialisation supplémentaire se réfère à une " complexité particulière " de la mission, dont en fait l'appréciation semble laissée à la seule SPE. Il est même arrivé que la rémunération supplémentaire soit perçue alors qu'elle n'a pas été contractuellement prévue (opération 155).

Certaines conventions rajoutent à ces diverses rémunérations une rémunération forfaitaire, habituellement de 20.000 F par an, " au titre de la définition des stratégies de commercialisation, de communication, et de l'assistance permanente apportée au concédant ". Curieusement, cette rémunération forfaitaire pour mission de stratégie est présentée strictement dans les mêmes termes soit au titre de la mission générale, distincte de la mission de commercialisation (opération 640, traité du 28 mars 1994, art. 20.2.a.2. du cahier des charges), soit au titre de la mission de commercialisation elle-même (opération 502, traité du 6 juillet 1994, art.20.2.b.3. du cahier des charges).

Enfin une rémunération spécifique est souvent prévue " pour la mission de liquidation de l'opération à son achèvement ", dont le principe même est contestable, et dont le coût est parfois imprécisément annoncé : soit global et forfaitaire, soit fixé selon un taux de 2 ou 3 pour mille " du bilan définitif de l'opération ", soit fixé en fonction des moyens mis en oeuvre. Une rémunération sur bilan d'opération est quelquefois envisagée. L'éventualité d'un déficit en fin d'opération est exclue puisque le risque financier est à la charge du concédant, mais celle d'un excédent est théoriquement possible. Les conventions prévoient parfois le reversement de la totalité de cet excédent au concédant, parfois son partage entre la SPE et le concédant.

Pour être plus homogènes, les conventions de mandat n'en offrent pas moins quelques inégalités surprenantes. La rémunération foncière, fixée HT sur un prix TTC, peut varier entre 3 % et 5 %. La rémunération pour la réalisation des opérations est parfois fixée selon une somme forfaitaire précisée par la convention, mais le plus souvent elle est fixée selon un taux variant entre 3 % et 5 % (exceptionnellement 6 %), TVA en sus, assis sur le montant total du prix de l'ouvrage TTC.

Le constat d'une telle hétérogénéité révèle tout d'abord l'absence de ligne directrice.

La SPE ne semble pas avoir eu sur ce point d'autre stratégie que de procéder au coup par coup, peut-être en fonction de la plus ou moins grande pugnacité des élus et des fonctionnaires avec qui elle négocie ses traités. L'organisation de la société en agences locales jouissant d'une très large autonomie a pu contribuer à une diversité excessive. La conséquence en est une véritable absence de lisibilité. En effet, une telle multiplicité de stipulations conventionnelles n'est de nature à faciliter la tâche de personne : ni celle des gestionnaires de la société, puisqu'elle rend difficile, voire impossible, toute comparaison entre les opérations, y compris de même nature ; ni celle des élus, mis dans l'incapacité de connaître un coût SPE moyen, l'image brouillée qui ressort de cette

hétérogénéité pouvant avoir un impact négatif sur la crédibilité de l'entreprise.

La chambre note par ailleurs que ces rémunérations sont la plupart du temps assises sur des montants TTC. Cette méthode est contestable. Elle permet d'afficher un taux de rémunération apparent trompeur. Et elle entraîne des fluctuations imprévisibles et injustifiées, liées à chaque modification du taux de TVA.

7.1.2. La confusion des genres.

Les conventions proposées aux collectivités offrent parfois des situations relativement confuses, parce que des conventions de mandats et des conventions de concession se chevauchent, parce qu'une certaine confusion juridique s'introduit dans un même traité, ou parce que la prise en charge comptable laisse à désirer.

Cette confusion est parfois seulement formelle, ce qui est en soi déjà gênant : par exemple, dans deux paragraphes successifs, l'avenant n° 1 au traité de concession de l'opération 838 parle de "la durée de la concession " et des pénalités qui "pourront être appliquées par le mandant" (articles 3 et 4).

Mais il arrive que sous le terme de concession d'aménagement se trouvent des relations entre la collectivité et la société dans lesquelles certaines missions relèvent davantage d'un mandat, mandat de construction et/ou mandat de gestion. Cette confusion pourrait être sans conséquence si elle n'entraînait pas éventuellement une difficulté supplémentaire dans le suivi des opérations. Elle peut être également source de contentieux, comme la chambre a pu le constater.

Ainsi, sur une commune des Bouches du Rhône, deux opérations se sont superposées, la construction d'un hôtel des impôts et l'aménagement d'une ZAC. Ce qui constituait plutôt un mandat de construction et de gestion a été introduit par simple avenant dans un traité de concession. Cette confusion juridique n'est pas neutre, dans la mesure où la SPE considère qu'il s'agissait d'une opération et d'une sous-opération, mais où elle a cependant créé dans sa comptabilité deux opérations distinctes (op. 517 et 518), pour lesquelles ont été établis deux bilans, l'un partiel en excédent, l'autre excédentaire si l'on y intègre le premier, mais déficitaire si on l'établit séparément. Ce point est source de difficultés entre la commune et la société aujourd'hui, en particulier par le jeu de la différentielle d'intérêts.

Ainsi également, pour une opération de rénovation urbaine (op. 120), la mission de la SPE inclut l'acquisition des terrains et immeubles du périmètre, la réalisation des équipements d'infrastructure, la " réhabilitation des bâtiments destinés à être loués à des tiers ou à la commune ", la réalisation des études nécessaires, la location des terrains et locaux. Si la convention envisage bien, " lorsque cela s'avèrera nécessaire ", une mission de commercialisation (article 2, mission du concessionnaire), la rémunération prévue pour cette mission ne prévoit que le cas de la location (article 20.B.3). On se trouve donc dans un cas où le concessionnaire se voit confier

une mission de réalisation pour laquelle les seules ressources possibles, à l'exception des loyers futurs, sont d'éventuelles subventions publiques.

De fait, à la fin de l'année 1996, l'opération était déficitaire de 6,42 MF, et le déficit atteignait 12,6 MF à la fin de 1997. En 1998 la SPE a dû faire un emprunt de 10 MF auprès de la CDC. La concession apparaît ainsi comme une fiction, qui certes a permis à la collectivité de ne pas afficher 10 MF d'emprunts supplémentaires, mais a eu aussi pour conséquence de lui faire supporter deux ans durant un financement de plusieurs MF en ligne de trésorerie.

7.2. Les mouvements financiers

Lorsqu'une collectivité confie à la SPE plusieurs opérations distinctes, des mouvements financiers inter-opérations sont parfois indispensables, pour répondre au mieux aux besoins de trésorerie, et préserver ainsi les intérêts de la collectivité. Ils doivent être autorisés par celle-ci, soit de façon générale dans le cadre d'une convention, soit au cas par cas par une délibération, ce qui n'est pas toujours vérifié. Ils doivent également être soigneusement contrôlés, dans la mesure où le jeu de la différence des taux d'intérêts rend plus délicate l'appréciation de leur justification.

La chambre a constaté que les mouvements qui s'imposaient n'ont pas toujours été mis en oeuvre. S'il est en effet des cas montrant que les transferts nécessaires ont été faits en temps opportun (comme par exemple entre les opérations 155 et 441), d'autres illustrent une abstention préjudiciable.

L'absence de mouvement financier a ainsi été défavorable à une collectivité qui avait confié deux opérations de mandats à la SPE, une zone industrielle (op. 147) et une zone artisanale (op. 438). A la fin de 1996, la trésorerie de l'opération 147 était déficitaire, et celle de l'opération 438 excédentaire. Un mouvement de compensation inter opérations s'imposait donc, qui n'a cependant pas été fait. Ainsi, alors que sur toute la période le solde global de trésorerie s'établissait en faveur de la commune à près de 200 000 F, la dette de la commune à l'égard de la SPE s'est accrue, du fait de la différence des taux appliqués aux déficits et aux excédents. Il faut noter que la commune n'a guère été vigilante puisque le bilan de clôture de l'opération 438 lui a été envoyé le 10 septembre 1997, et qu'elle l'a approuvé dès le 27 du même mois, et que celui de l'opération 147 lui a été envoyé le 14 décembre 1999, mais qu'elle n'a pas encore été remboursée.

Un autre exemple est donné par les opérations 517 et 518. On a vu précédemment

(cf. 7.1.2) comment ces deux opérations se sont superposées.

En mai 1995, la SPE a présenté pour quitus à la commune un bilan de la construction de l'hôtel des impôts (op. 518) qui précisait que le solde positif (2,15 MF) serait " versé à la commune dès approbation du quitus ", et un titre de recettes a été émis le 25 octobre 1995. Mais la SPE n'a pas

remboursé la collectivité. En 1997, la SPE a présenté un bilan de clôture de l'opération 517 : incluant le "quitus partiel" précédent, il s'établit à 1,73 MF de disponible pour la collectivité. Mais le bilan approuvé par la commune le 11 mai 1998, sous réserve de la production du décompte des frais financiers, est déficitaire pour 0,41 MF. Et de son côté, la comptabilité de la SPE n'a jamais enregistré de virement du solde positif de l'opération 518 vers la 517. Depuis cette date rien ne s'est passé entre la commune et la SPE. Dans la comptabilité de cette dernière chaque opération reste individualisée, si bien que l'opération excédentaire génère des produits financiers, que l'opération déficitaire entraîne des frais financiers. La chambre constate qu'ainsi la différence de taux d'intérêts s'applique au détriment de la collectivité.

7.3. Les marchés publics.

La chambre a formulé des observations sur les marchés passés dans le cadre des opérations Concerto (cf. supra). L'examen d'autres opérations, phases amont comprises, la conduit à compléter ses remarques sur la gestion faite par la SPE des marchés publics.

La chambre a constaté un grand manque de rigueur dans la conduite d'opérations anciennes.

Cette absence de rigueur a par exemple caractérisé l'opération DOCI (opération 157), mandat du département des Bouches du Rhône pour la construction d'un bâtiment industriel, qui s'est déroulée de façon désastreuse, et a valu à la SPE des déboires importants ainsi qu'un contentieux avec l'architecte.

La chambre a constaté que la SPE a lancé cette opération avant même d'avoir officiellement été mandatée par le Département, que les marchés d'ingénierie et de travaux ont été signés avant la convention de mandat, que les travaux ont été commencés avant la signature des marchés, et qu'au moment où ces marchés ont été signés, le prix fixé était parfois déjà dépassé.

La chambre a observé le même laxisme dans la conduite de l'opération Micropolish (opération 635).

Il s'agit également d'un projet industriel, un peu antérieur, sis dans la même commune. On y trouve le même architecte, et certaines mêmes entreprises. L'examen des dates est également révélateur : la convention de mandat pour l'étude et la réalisation du bâtiment a été signée entre la SPE et le département le 25 janvier 1985. Mais certaines études étaient déjà réalisées en octobre 1984 ; le marché avec l'architecte a été signé le 15 janvier, mais sa première facture, portant sur les phases APS, APD, et DCE, est datée du 4 janvier ; la première demande d'avance a été adressée par la SPE au département des Bouches du Rhône le 17 janvier. Aux marchés se sont surajoutées de nombreuses lettres de commande, et le coût prévisionnel (3 MF) a été largement dépassé : le coût global de la construction s'établit à 4,75 MF. Malgré l'établissement du bilan de clôture en 1997, l'opération n'était pas close dans la comptabilité de la SPE à la fin de 1999.

Un tel manque de rigueur a déjà eu des conséquences financières. En 1997, par exemple, la SPE a été condamnée par le tribunal administratif de Nice (n° 93-999 du 3 octobre 1997) à payer à l'entreprise Jean Lefebvre des travaux exécutés selon le TA en-dehors du marché, et, compte tenu des intérêts moratoires, la SPE a dû payer 217 220,17 F (33 115 euros). Et il pourrait en avoir encore. Les erreurs commises dans le passé sur des opérations non soldées à ce jour pourraient en effet être à l'origine de nouveaux contentieux et de refus de paiement des collectivités.

La chambre n'a pas constaté de tels désordres sur la période plus récente. Des problèmes subsistent cependant. Au niveau de la passation, elle constate une fréquence importante de marchés déclarés infructueux, ce qui permet de passer des marchés négociés, plus commodes. Au niveau de l'exécution, elle note que des avenants sont passés, qui souvent sont de pure régularisation, faisant suite à des travaux faits sur simple ordre de service. La SPE évoque la lenteur des collectivités à délibérer sur les avenants, en contradiction avec l'urgence de certains travaux. D'autres travaux sont effectués sur lettres de commande, sans que les conditions juridiques devant prévaloir à leur exécution soient toujours bien établies.

7.4. L'imputation des charges.

La SPE est généralement rémunérée de façon forfaitaire dans le cadre des mandats, et selon un pourcentage des recettes et des dépenses dans celui des concessions. La chambre a pourtant constaté que certaines charges sont imputées en sus, d'une façon qui appelle diverses observations.

7.4.1. Les charges de gestion.

La comptabilité des opérations est tenue par la SCET et leur est facturée de façon distincte, au taux de 5 0/00 (cf.5.3). En outre, de façon plus ponctuelle, des expertises comptables sont sollicitées, en particulier au cabinet ADEXI, et imputées en dépenses d'opérations.

Le cinq pour mille.

On a vu en étudiant les rapports entre la SPE et la SCET quel était le fonctionnement du système rémunérant la prestation fournie par la SCET en matière de tenue de la comptabilité.

Ce système appelle de la part de la chambre plusieurs observations.

Elle ne peut tout d'abord que rappeler le caractère irrégulier, évoqué maintes fois tant par les Chambres régionales que par la Cour des comptes, de la tenue par la SCET des comptes des sociétés d'économie mixte de son réseau. La SCET n'est pas un organisme habilité à l'exercice du métier de comptable, puisqu'elle n'est pas inscrite au tableau de l'ordre des experts-comptables conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 45-2128 du 19 septembre 1945

modifiée. En outre, elle détient, en dépit des dispositions de cette ordonnance, des intérêts dans la SPE. La chambre note que, dans le cadre d'un partenariat de la SCET avec la société d'expertise comptable ADEXI, les prestations de comptabilité sont dorénavant assurées par cette société.

La chambre constate par ailleurs que le système actuel est coûteux. Il est probable que la SPE gagnerait à se doter d'un service de comptabilité propre, et que cette solution devrait être privilégiée dans l'hypothèse où il serait mis fin au truchement de la SCET, plutôt que de se tourner vers un autre prestataire externe.

D'autre part, cette rémunération est servie à la SCET pour la tenue des comptes, c'est-à-dire pour une activité qui relève directement des charges de structure de la société. Dans la mesure en effet où la SPE se fait payer forfaitairement, quelles que soient les modalités du forfait, pour l'exécution de sa mission, mandat ou concession, l'imputation du 5 pour mille aux opérations, donc aux collectivités, apparaît comme une charge supplémentaire indûment supportée par ces collectivités.

Enfin l'application du système est parfois juridiquement infondée. Certaines opérations dont la convention initiale ne prévoyait nullement l'application du 5 pour mille l'ont pourtant vu appliquer (ex. opérations 155 ou 851). Le détail de cette rémunération est extrêmement difficile à contrôler. Les comptables publics hésitent à s'engager dans cette voie. Encore faudrait-il pour être en état de le faire qu'ils réclament les fiches de la SCET, et le grand livre des opérations, documents qui ne leur sont jamais produits.

Les expertises ADEXI.

La SPE s'adresse souvent au cabinet ADEXI, cabinet d'audit et d'expertise comptable parisien, lié à la CDC. La Chambre s'en étonne à plusieurs titres.

Elle s'étonne tout d'abord du contenu de certaines études demandées par la société.

En 1996, par exemple, le cabinet ADEXI a été invité " à effectuer une mission d'audit et d'assistance en vue d'améliorer l'organisation comptable des opérations réalisées par la SPE pour le compte du département des Bouches du Rhône concernant le programme Concerto ". Il s'agissait d'analyser le cadre contractuel SPE/CG 13, d'évaluer les besoins réels des différents interlocuteurs et de définir de nouvelles procédures et documents types. Pour cette tâche, représentant une quinzaine de jours d'expert, ADEXI a reçu 203 340 F.

La chambre s'interroge sur la nécessité pour la SPE, liée par un contrat de mandat pour des opérations clairement définies de demander une telle expertise.

Mais la chambre s'étonne encore davantage que le cabinet ADEXI ait été sollicité pour réaliser

des clôtures d'opérations, missions pour lesquelles il a reçu pour les années 1995, 1996 et 1997 une rémunération totale de 1,57 MF (0,239 Millions d'euros).

Ces interventions appellent plusieurs observations.

Alors qu'une opération est suivie par un chargé d'opération, que sa comptabilité est assurée par la SCET et contrôlée par le service financier de la SPE, et qu'elle devrait faire l'objet de rapports annuels, il est surprenant que la société fasse appel à une expertise externe pour s'acquitter de tâches qui lui incombent directement.

Ainsi, à titre d'exemple, par lettre de commande du 20 mai 1996, ADEXI a reçu pour la clôture de l'opération 418 une mission, payée 148 298,20 F, comprenant les tâches suivantes : "Constitution du dossier de base, constitution d'un dossier de justification des comptes, établissement d'un bilan de l'opération et des détails des postes, rédaction d'une note de synthèse ". Qu'une telle demande puisse être ainsi formulée fait douter de la rigueur du suivi en cours d'opération, et de la fiabilité de chiffres reconstitués a posteriori pour être soumis à la collectivité.

La chambre constate d'autre part que la SPE impute ces prestations externes non à son compte, mais à celui des opérations elles-mêmes, qui doivent ainsi payer leur propre clôture, ce qui semble injustifié, quand bien même de telles interventions sont incluses dans la convention initiale, dans la mesure où elles se surajoutent manifestement à la mission de base de la société. Les imputations comptables des paiements faits à l'expert ayant effectué le bilan de clôture semblent par ailleurs peu transparentes : on en trouve en effet au compte 23830 (Frais sur ventes Publicité), au compte 23880 (Frais sur ventes non rémunérables) ou au compte 23290 (Etudes avant concession).

7.4.2. Les charges abusives.

La chambre a constaté de la part de la SPE des pratiques contestables dans l'imputation des charges aux opérations concédées.

La première concerne la rémunération de base de la société.

L'existence même d'une " rémunération " de base pose un problème de principe. Son objet est de répercuter sur l'opération concédée les charges de structure du concessionnaire, à due proportion de l'importance de cette opération. Au demeurant, le terme même de rémunération est contestable, puisqu'il ne devrait s'agir que d'un transfert ou d'une refacturation par la société à l'opération de l'exacte part des charges supportées, ce qui impliquerait le recours à une comptabilité analytique, que la SPE n'a pas encore mise en place. En son absence, un système forfaitaire est appliqué.

Dans la pratique de la SPE coexistent deux systèmes, ce qui manque de clarté : la rémunération

est calculée en pourcentage, elle est perçue pour les missions confiées à la société, dont la définition est donnée par la convention. Mais en fait, certaines des charges (outre celles de gestion, déjà signalées) qui devraient être considérées comme des charges de structure sont répercutées directement aux opérations, en plus de la rémunération de base. La chambre a constaté, à l'occasion du contrôle d'opérations conduites à la fin des années 80, que des charges étaient indûment imputées aux opérations. Cette pratique, si elle est moins systématique, n'a toutefois pas disparu. Se trouvent encore parmi les frais considérés comme des charges d'opération des frais de courrier (messagerie rapide), des frais d'entretien (contrats d'entretien et de nettoyage de bureau de vente), des frais de téléphone, d'électricité, de maintenance informatique.

Une autre pratique abusive concerne la rémunération de commercialisation.

Le principe même d'une telle rémunération, décomptée en plus de la rémunération de base, est contestable, on l'a vu (cf. 7.1), dans la mesure où les stipulations conventionnelles laissent douter de sa justification. Mais la chambre constate en outre que des frais de publicité sont imputés aux opérations en sus de la rémunération de commercialisation. Or, dès lors que cette rémunération spécifique existe, l'imputation de frais de publicité, qu'il s'agisse de frais ventilés sur plusieurs opérations (abonnements minitel, insertions dans la presse, participation à divers salons) ou de frais considérés comme propres aux opérations (banderoles, panneaux, invitations) fait double emploi, sauf à penser que la rémunération supplémentaire n'est que la compensation du temps consacré par les agents à ces tâches de commercialisation. Il conviendrait dans ce cas que les conventions soient plus explicites.

La chambre a également constaté que la SPE se rémunère sur les ventes qui ne se réalisent pas. Les dispositions des conventions fixant les modalités de rémunération de commercialisation prévoient fréquemment que la perception se fera en deux temps : la moitié de la rémunération au moment de la signature du compromis de vente, l'autre moitié lors de l'établissement de l'acte authentique. La SPE prélève donc sa part de rémunération dès le compromis de vente, et la conserve ensuite, que la vente aille à son terme ou pas. Cette pratique se fonde sur l'argument que la plus grande partie du travail a été réalisée lorsque le compromis est signé, et que le déroulement ultérieur de la relation commerciale lui échappe : abandon par l'acquéreur de son projet, non réalisation de clause suspensive, etc...

La chambre observe cependant que cette pratique ne pousse guère à préserver les droits de la collectivité en prenant des précautions conventionnelles plus sévères à l'égard des acheteurs potentiels.

Elle note en outre que seule une lecture discutable des dispositions des cahiers des charges de concessions fixant l'assiette de la rémunération sur les " recettes TTC provenant des cessions ", permet à la SPE de considérer ne pas devoir restituer à la collectivité la rémunération perçue lors du compromis lorsque la vente n'est pas concrétisée. Il y a là un réel risque de contentieux.

L'examen de ce point a conduit à s'intéresser plus particulièrement à un épisode de la commercialisation des terrains de la ZAC du Flory (op. 234).

Au début des années 1990, La Société Générale Immobilière (LSGI) paraît avoir envisagé d'acheter la totalité des terrains de la ZAC, afin d'y réaliser un vaste centre commercial. Le 19 mars 1991, un compromis de vente a été passé entre la SPE et la LSGI, au prix de 100 millions de francs HT. Mais la LSGI, qui avait déposé une demande de CDUC par le truchement de la SNC Berre l'Etang, s'est vu opposer un refus en date du 18 juillet 1991, et la vente ne s'est pas réalisée.

Les conditions dans lesquelles la SPE a prélevé une rémunération lors de la signature du compromis de vente appellent plusieurs observations.

D'une part, la comptabilisation de cette rémunération a été faite d'une étrange façon, marquant les hésitations de la société concernant son prélèvement. En 1991, dans les mois suivant la signature de la promesse de vente, aucune rémunération n'a été prise par la SPE. Puis de 1992 à 1995, au titre de " rémunération commerciale LSGI ", une somme de 412 000 F a été chaque année imputée en charge de l'opération, au 31 décembre, cette opération étant annulée le lendemain 1er janvier de l'année suivante. C'est seulement le 13 octobre 1995 que la recette a été définitivement enregistrée.

D'autre part, la chambre s'interroge sur le montant même de cette rémunération.

La vente à la LSGI devait se faire pour un montant de 100 MF HT, soit un montant TTC de 113 MF (17,226 Millions d'euros). La convention de concession prévoyait une rémunération de 1,25 % pour la signature du compromis. A partir du moment où la SPE considérait que la rémunération lui était due, elle aurait donc dû comptabiliser une recette de 1,412 MF, au lieu de consentir à la collectivité une réduction de 1 MF, montant de la caution restituée à la LSGI.

La chambre observe ainsi que l'opportunité et les rapports de force avec les différentes collectivités locales dictent la plus ou moins stricte application que la SPE fait des conventions qu'elle signe avec elles.

La chambre a enfin constaté que la SPE se rémunère parfois sur des ventes faites à son concédant. Or les conventions prévoient cette rémunération en contrepartie des efforts fournis par la société pour promouvoir les terrains, démarcher les acquéreurs, concrétiser les ventes. Il est donc très contestable que lorsque la SPE vend à la collectivité concédante des lots (parfois situés sur des terrains vendus au départ au concessionnaire, voire mis à sa disposition, par cette collectivité), elle se rémunère dans les mêmes conditions que si elle avait traité avec un acheteur particulier.

Selon la SPE, " il s'agit le plus souvent de ventes réalisées auprès du concédant à sa demande, mais en direction de clients dont la SPE assure le transfert d'activités et le suivi administratif des différentes démarches à la demande de la commune ". Certaines communes ont pourtant contesté cette pratique.

La chambre constate qu'elle est contraire sinon à la lettre du moins à l'esprit des conventions passées entre le concédant et son concessionnaire. Ce problème est aggravé chaque fois que l'assiette de la rémunération de base inclut les recettes d'une opération, et donc le produit des cessions.

7.4.3. La répartition des charges communes.

La chambre a constaté que la SPE répartit parfois certaines charges qui ne concernent pas une seule opération sur les différentes opérations concernées : serveur Minitel, participation à des salons professionnels, stands d'exposition, interventions dans la presse spécialisée ...Le principe même de cette imputation est dans certains cas contestable, mais dès lors qu'elle se fait se pose le problème de la clé de répartition. Interrogée sur ce point, la SPE a expliqué que celle-ci se calculait "le plus souvent au prorata du nombre d'opérations concernées par l'action entreprise". L'examen de quelques exemples de cette répartition des charges a montré au contraire des disparités explicables seulement par l'état de la trésorerie des opérations concernées.

La chambre s'étonne du fait que certaines opérations soient amenées à supporter la part d'autres opérations : l'état prospère de la trésorerie des unes à tel ou tel moment ne saurait justifier qu'elles aient à supporter des charges imputables à d'autres dont la trésorerie est alors en difficulté.

7.4.4. La commodité du système de la concession d'aménagement.

L'examen d'un certain nombre d'opérations conduites par la SPE montre que le schéma juridique et le fonctionnement courant des concessions offrent des commodités dont les concédants savent profiter, et que le concessionnaire tolère trop facilement.

Il s'agit parfois de petites complaisances, consistant à faire passer sur l'opération des dépenses, souvent menues, mais qu'il aurait été difficile de faire accepter par le comptable public.

Ainsi par exemple sur une opération clôturée en 1997, les seuls besoins de commercialisation de l'opération expliquent mal qu'ait été imputée la livraison de buffets pour trois réceptions, pour un total de 38 750 F. De même, sur une autre opération, une facture adressée d'abord à la mairie en décembre 1996, a été transmise à la SPE, qui l'a payée. L'imputation s'est faite sur l'opération conduite par la SPE pour la collectivité concernée, au compte 23599 Travaux à ventiler. Il s'agissait d'une facture d'un montant de 12 188,99 F pour une livraison de 102 bouteilles de champagne.

De tels cas restent cependant un peu anecdotiques. Mais la chambre a constaté aussi qu'une concession peut servir de support à des financements plus contestables.

Les opérations de la zone du Roubian à Tarascon (opérations 414, 415, et 419) offrent un exemple où cela s'est fait par le biais de "frais de publicité". Sur l'ensemble de ces opérations, le total de ces frais de publicité se monte à 2,46 MF pour un montant total de dépenses de 27,6 MF, ce qui peut paraître déjà élevé. C'est surtout l'opération 419 qui a retenu l'attention de la chambre. Pour un total de dépenses de 9,75 MF et un total de travaux de 4,56 MF, les frais de commercialisation se sont élevés à 1,93 MF, dont 1,48 MF (0,22 Millions d'euros) de frais de publicité, soit plus de 15 % des dépenses.

La chambre observe que ces " frais de publicité ", tels qu'ils sont détaillés dans le bilan de clôture, consistent en financements attribués à des organismes dont le lien avec la commercialisation de l'opération semble lointain.

Ainsi, l'association Tarascon Passion a reçu en 1993 et 1994, un financement total de 46 254 F. Le Basket club de Tarascon a reçu en 1993, 1994 et 1995, un total de 53 670 F. L'UCAT (Union des commerçants et artisans de Tarascon) a reçu de 1992 à 1996, un total de 67 375 F. Le Comité des fêtes de Tarascon a reçu de 1992 à 1995, un total de 100 810 F. Sur la même période, le Théâtre municipal de Tarascon a reçu au total 286 040 F. Enfin, durant ces quatre ans, Fréquence Méditerranée a reçu au total 436 764 F (dont plus de 230 000 F pour 1994).

Le service comptable de la SCET s'est exprimé, par une note manuscrite adressée au directeur financier de la SPE (6 décembre 1995), sur la nécessité de mettre fin à ces dépenses. Dans le cadre de bonnes relations à établir avec les responsables des collectivités, il n'est pas forcément facile pour les chargés d'opérations de la SPE de s'opposer à de telles pratiques. Mais ils n'ont délégation de signature que pour les dépenses inférieures à 10 000 F. Le directeur de l'époque, qui a accepté le paiement de toutes les factures d'un montant supérieur, était donc concerné au premier chef.

La chambre constate qu'en l'occurrence la société s'est faite la complice de la collectivité. Elle s'étonne de la lenteur mise à régler le problème par la direction de la SPE, et de l'absence de procédures mises en place pour enrayer au plus tôt ce genre de dérive.

Une deuxième facilité est offerte par le fait que la concession d'aménagement peut être un moyen d'accorder des aides économiques de façon discrète. Dans un contexte de grandes difficultés de commercialisation, un certain nombre de communes ont choisi de bonifier les achats de terrains faits par des entreprises pour favoriser le développement des emplois sur le territoire communal. Ces aides ont en grande partie pu être mises en place grâce à l'existence de concessions.

La chambre a examiné quelques cas illustrant, selon des schémas divers, cette pratique. Elle note

tout d'abord que l'aide accordée par une commune, par une bonification du prix d'achat bénéficiant à l'acquéreur, constitue une aide indirecte qui n'est pas exclue par le dispositif légal. Mais elle souligne qu'il serait de bonne gestion de lier cette aide à une obligation en matière de création d'emplois, puisque tel en est l'objectif affiché, et de s'assurer des garanties au cas où cet objectif ne serait pas respecté sur une durée convenable. La précaution de lier l'aide communale à celle d'autres collectivités, la région en particulier, est rarement prise. La chambre a d'autre part constaté que ces aides étaient parfois accordées à des sociétés civiles immobilières. Accorder une telle bonification à des SCI, dont l'objet n'est pas directement la création d'emploi, paraît sinon irrégulier, du moins peu conforme à l'esprit de la mesure. Plus contestable encore est l'inégalité de traitement parfois constatée entre les bénéficiaires de l'aide, acquéreurs de terrains situés sur une même zone. Enfin, la chambre remarque que lorsque le versement à l'acquéreur se fait par le détour de la SPE, qui prélève la somme nécessaire sur une " avance " mise à sa disposition à cette fin, dans le cadre du compte d'opération, le système évite que la subvention n'apparaisse immédiatement dans la comptabilité de la commune.

Mises en compétition par le besoin de faire venir des entreprises sur leur territoire, les collectivités se sont montrées perméables à une surenchère des acquéreurs potentiels, et donc peu exigeantes sur les modalités d'acquisition, et enclines à consentir des rabais qui à terme pèseront inévitablement sur le coût des opérations d'aménagement.

La chambre considère que dans un tel contexte, dont elle ne sous-estime pas les difficultés, la SPE ne semble pas avoir suffisamment joué son rôle de conseil auprès des collectivités concédantes

Enfin, la chambre constate que, si quelques collectivités profitent de l'intermédiation de la société d'économie mixte pour assurer discrètement certaines dépenses, d'autres, au contraire, peuvent être tentées de l'utiliser au passage comme banque de placement, détournant ainsi l'obligation faite aux collectivités locales de dépôt au Trésor, et ce nonobstant le faible taux de rémunération de l'argent placé offert par la SPE.

7.5. Les rémunérations parallèles.

Indépendamment des rémunérations prévues par les conventions passées avec les collectivités, la SPE a instauré divers systèmes qui se traduisent par des rémunérations perçues auprès des entreprises avec lesquelles elle travaille et des clients des opérations : compte prorata entreprises, compte de mission de coordination, compte de frais de dossiers entreprises et clients.

7.5.1. Le compte Prorata Entreprises (c/40183).

La SCET a élaboré à l'usage des entreprises du réseau un Cahier des clauses administratives particulières "applicables aux marchés de travaux passés par les sociétés auxquelles la SCET apporte son concours", ainsi qu'un additif que chaque société peut préciser. Cet additif au CCAP

(art. 8.0.3.) prévoit la répartition des dépenses communes aux diverses entreprises intervenant sur un chantier, et précise à qui incombent les charges des investissements communs et de l'entretien. L'article 8.0.3-c organise un compte commun, alimenté au prorata du montant des travaux, et géré par l'entreprise titulaire du lot principal, pour les dépenses de consommation. Mais par le biais de cet additif, " indépendamment des dispositions définies à l'article 8.0.3. du CCAP ", la SPE impose en outre aux entreprises ayant obtenu un marché pour les opérations qui lui sont confiées une retenue, définie à l'article 8.0.4, généralement fixée à 0,5 % du montant total TTC des travaux.

Il s'agit d'une "provision gérée par la société", imputée au compte 40183, destinée à financer des interventions rendues nécessaires par d'éventuelles dégradations ou négligences sur les chantiers de construction. La restitution du solde devrait être faite au moment du décompte général définitif, ou éventuellement après la période de parfait achèvement.

La chambre a constaté que ce n'est généralement pas le cas, comme le montrent l'importance et la stabilité du montant du solde créditeur du compte 40183 : 1,393 MF sur 72 opérations en 1992, et 1,642 MF (0,25 Millions d'euros) sur 55 opérations en 1999. Cette stabilité montre également que le compte prorata est peu utilisé. Sur l'année 1992, le total des débits effectués est de 220 260,32 F, mais il s'agit pour l'essentiel d'un virement fait à l'opération 171, dans des conditions contestables puisque la SPE a alors utilisé le compte prorata d'une vingtaine d'autres opérations pour payer des intérêts moratoires sur un emprunt CDC présentés postérieurement à la clôture de l'opération 171. Sur l'ensemble de la période 1993-1999 le total des débits effectués est de 299 970,23 F, représentant soit quelques travaux effectivement réalisés et payés sur ce compte, soit de très rares remboursements à des entreprises concernées, pour un total de 39 023,99 F, sur seulement trois opérations. La SPE affirme que " les sommes non utilisées sont remboursées aux entreprises qui en font la demande ". Il est étonnant que les entreprises ne réclament pas plus souvent leur dû

En 1993, la SPE a enregistré 163 462,07 F de produits exceptionnels, virés du compte 40183 au compte 77880. La chambre constate que la SPE s'est ainsi constitué une trésorerie importante, jamais inférieure à 1,4 MF et souvent supérieure à 1,6 MF sur l'ensemble de la période. Elle observe que le système, en partie opaque pour les entreprises, est officiellement ignoré des collectivités concernées. Le principe même de ce compte prorata est contestable : soit il fait double emploi avec le compte prorata défini par le CCAP et géré par l'entreprise chargée du lot principal, soit il est rendu sans objet par les dispositions du CCAG qui donnent les moyens au maître d'ouvrage de parer aux situations de "carence des entreprises" et de leur appliquer éventuellement les pénalités financières nécessaires. De surcroît la SPE considère comme un produit financier qui lui est définitivement acquis ce que pourtant elle affirme elle-même n'être qu'un fonds de garantie.

7.5.2. La mission de coordination.

L'article 8.0.2 du CCAP prévoit les conditions dans lesquelles sera effectuée la coordination des travaux : " Sauf stipulations particulières à l'additif du CCAP, le maître d'ouvrage est chargé des tâches de coordination qui comprennent l'ordonnancement, le pilotage et la direction par objectif des travaux ... ". Et l'additif type au CCAP (modèle SCET) précise que "la coordination comprenant l'ordonnancement et le pilotage sera assurée par l'entreprise titulaire du marché correspondant au lot n° 1 Gros ouvrage". Mais, parallèlement à ces missions, la SPE précise fréquemment qu'elle exercera une mission de coordination complémentaire, dont les frais seront couverts par le paiement d'une participation de 15 pour mille du montant TTC des travaux, prélevée sur les demandes d'acomptes mensuelles présentées par les entreprises.

La chambre considère qu'une telle rémunération (qui de 1992 à 1998 a rapporté à la SPE 1,4 MF) est injustifiée.

Il apparaît en effet qu'elle ne correspond à aucune prestation réelle. Trois intervenants distincts sont appelés, chacun pour ce qui le concerne, à assurer la coordination d'un chantier de construction : le maître d'ouvrage, une des entreprises, généralement celle chargée du gros ouvrage, et pour qui le marché précise que la coordination lui incombera ; et enfin le coordonnateur santé et sécurité. On voit donc mal de quelle mission de coordination complémentaire la SPE pourrait se prévaloir pour fonder cette retenue imposée aux entreprises, sinon d'une coordination générale incluse dans les missions pour lesquelles elle est déjà rémunérée par les collectivités. C'est au demeurant l'analyse qu'a faite le contrôle de légalité, dont les remarques ont conduit la SPE à abandonner cette pratique. Depuis qu'elle ne l'exerce plus, la mission est d'ailleurs très normalement confiée à l'entreprise titulaire du lot principal.

La chambre constate que dans le cas des concessions le fait pour la SPE de prélever sur les entreprises une telle rémunération de "coordination" constitue pour le moins un non respect de la convention initiale, qui fixe la rémunération de la société. Dans le cas des opérations faites en mandat, l'attitude de la société est contraire à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'ouvrage privée.

La chambre constate en outre que, comme pour la retenue compte prorata, la retenue coordination n'est pas appliquée de façon homogène. Elle n'a pas été pratiquée dans toutes les opérations, et parfois même n'a pas été appliquée à toutes les entreprises d'une même opération. Elle observe que cette rémunération, elle aussi, est officiellement ignorée de la collectivité concernée. Elle constate enfin que ce n'est que parce que la SPE s'est vu confier des missions par les collectivités locales qu'elle peut appliquer, dans le cadre des marchés passés au titre de ces missions, une retenue qu'en dernière analyse les entreprises incluent dans le prix qu'elles pratiquent, et qui est donc en définitive supportée par les collectivités.

7.5.3. Les frais de dossier.

Les frais de dossier des entreprises.

Lorsqu'une entreprise entendait retirer un dossier d'appel d'offres, la SPE lui demandait une caution pour frais de dossier.

Concernant cette pratique, la chambre a constaté de nombreuses anomalies.

Ainsi, pour les opérations sous mandat, tous les chèques n'étaient pas libellés à l'ordre du comptable public.

Les cautions conservées n'étaient pas toujours remises au maître d'ouvrage (en mandat) ou encaissées par l'opération (en concession), puisque des sommes importantes (cf. infra) étaient perçues à ce titre par la société elle-même et non comptabilisées en recettes des opérations. Elles étaient imputées en produits de gestion (c/70680 Produits gestions diverses), déduction faite d'ailleurs de la TVA (c/44572 TVA collectée sur recettes), après un passage au c/47211, compte d'attente soldé en fin d'année par l'encaissement des chèques.

Enfin les cautions n'étaient pas systématiquement restituées aux entreprises quand l'offre était conforme à l'appel d'offres : ainsi pour les collègues Concerto, même les entreprises retenues n'ont pas récupéré leur caution, conservée comme recette de la SPE.

Cette pratique appelle les observations suivantes.

Elle s'est faite sans que la collectivité concernée ait donné son accord pour cela, et sans doute sans qu'elle soit même au courant, puisque les conventions étaient silencieuses sur ce point, et que la comptabilité des opérations ne retraçait nullement ces encaissements.

D'autre part on peut s'étonner de la disparité des tarifs pratiqués, qui variaient par exemple en 1996 de 200 F à 2000 F selon les opérations.

Enfin, ces recettes, pour autant qu'elles fussent justifiées, auraient dû alimenter le compte des opérations concernées, non celui de la SPE, qui ne pouvait en l'occurrence se prévaloir d'aucune charge extérieure à ces opérations.

La chambre a par ailleurs constaté que ces recettes ont eu une destination privilégiée, qui était d'alimenter la caisse du Comité d'entreprise de la SPE.

La chambre prend acte que cette pratique a cessé.

Les frais de dossier clients.

La facturation de frais de dossiers ne concerne pas seulement les entreprises. Dans le cadre de la commercialisation des lots sur les opérations concédées, la SPE fait payer aux acquéreurs des

frais de dossiers, d'environ 5000 à 6000 F. Cette pratique, qui a rapporté annuellement à la SPE entre 0,2 et 0,5 MF, appelle des remarques analogues à la précédente : elle échappe à tout contrôle du concédant, et peut s'analyser comme une commission, peu justifiée alors que la société est rémunérée pour son travail de commercialisation, et peu compréhensible aux yeux des acquéreurs, à même de s'étonner de se voir réclamer une somme venant en supplément du prix initialement affiché.

La chambre constate que la SPE a ainsi multiplié, parallèlement aux diverses rémunérations contractualisées avec les collectivités, d'autres prélèvements injustifiés. L'un (les frais de dossier clients), économiquement inopportun, est particulièrement contestable dans la mesure où il est fait sans l'accord de ces collectivités. Les trois autres (compte prorata, rémunération de coordination, frais de dossier entreprises), qui sont payés en apparence par les entreprises, sont conservés indûment par la société, et sont supportés en réalité par les collectivités elles-mêmes. Dans tous les cas, la Chambre considère que la SPE a abusé d'un pouvoir que seules les missions confiées par les collectivités publiques lui avaient donné.

8. LE PASSE OBERE L'AVENIR.

La chambre a constaté que jusqu'à une date récente la SPE n'a pas cherché à clôturer les opérations, sans doute peu poussée par les collectivités elles-mêmes. Au fil des années, le nombre d'opérations achevées mais non soldées s'est accru considérablement.

C'est seulement en 1996 que la société a engagé l'effort d'apurement nécessaire. La SPE a produit à la chambre une liste de 56 opérations sur lesquelles elle affirme avoir proposé à la collectivité concernée un bilan de clôture. Ces bilans ont été établis suivant le calendrier suivant : 14 bilans en 1996, 23 bilans en 1997, 6 bilans en 1998 et 10 bilans en 1999.

En 2000, plus de 90 opérations restaient en suspens dans les comptes de la SPE. L'effort entrepris par la société pour solder son passé, qui d'ailleurs a commencé par les opérations posant le moins de problèmes, doit donc être poursuivi et même amplifié, faute de quoi l'absence de lisibilité de la véritable situation de l'entreprise sera prolongée.

Cette lenteur à solder les opérations a mis la SPE dans une situation difficile. D'une part en effet le simple établissement d'un bilan de clôture dans un contexte où il est nécessaire d'aller rechercher des informations anciennes de plusieurs années devient incertain, et l'insuffisance du suivi du côté de la SPE comme de celui des collectivités complique les choses et multiplie les risques d'erreurs. D'autre part les collectivités sont tentées de réclamer soudainement toutes les pièces justificatives, que la SPE a parfois du mal à produire. Il y a là la source de nombreux contentieux. En outre les conditions sont quelquefois remplies pour faire jouer la déchéance quadriennale. Enfin, même lorsque la collectivité a donné quitus à la SPE, le comptable public garde ses prérogatives, et certains rejets peuvent intervenir. Des bilans établis tardivement, à partir d'opérations au suivi comptable peu rigoureux, sont de ce point de vue plus fragiles.

Au total, dans un contexte où les contrôles sont plus exigeants que par le passé alors que les opérations en cause remontent précisément à des périodes où ils n'ont pas été aussi rigoureux, la SPE se trouve confrontée à un risque dont elle n'a pas, ou affecte de ne pas avoir, mesuré l'ampleur.

8.1. La difficulté à justifier les bilans.

La chambre a constaté que l'absence de rigueur dans le suivi et la lenteur à établir le bilan de clôture conduisent à des situations inconfortables aussi bien pour la collectivité incapable de vérifier les comptes qui lui sont présentés, que pour la SPE qui tarde à entrer dans ses fonds et affronte des risques de contentieux non négligeables.

En 1990 par exemple la SPE s'est vu confier la réalisation d'un lotissement d'activités (opération 838). Après prolongation par avenants, et une période d'un an durant laquelle la SPE n'avait aucun titre légal pour agir, elle a finalement transmis à la commune le bilan de clôture de l'opération le 13 avril 1999. La collectivité demande aujourd'hui des explications et des justifications sur quasiment l'ensemble des postes de ce bilan : acquisitions, études, travaux, frais et produits financiers, rémunérations. Des problèmes qui auraient pu être réglés au moment où ils se sont présentés deviennent ainsi des sources de contentieux possibles : la commune attend par exemple 1999 pour contester l'intégration des études préparatoires, réalisées et comptabilisées en 1990, à l'opération elle-même. Elle demande seulement à ce moment-là des explications sur des factures de 1991 ou 1993, et conteste des rémunérations de commercialisation datant de plusieurs années.

Les opérations de la zone industrielle du Roubian à Tarascon offrent un autre exemple.

Six opérations distinctes (au moins) ont été confiées à la SPE sur cette zone. Aucune de ces opérations, pour lesquelles (sauf 410) les bilans de clôture ont été faits, n'est à ce jour soldée. En effet des difficultés sont apparues : si quatre de ces bilans ont été approuvés (op. 413, 414, 415, et 417), la commune réclame des justificatifs pour les frais financiers ; quant à l'opération 419, elle est entrée dans la phase contentieuse, la SPE s'étant adressée au juge administratif.

La chambre a pu constater que la collectivité n'a pas suivi les opérations de façon suffisamment rigoureuse, et que la reddition de comptes s'est révélée confuse. Pour les opérations 413 et 417, même si la commune a accepté en 1998 les bilans, qui font apparaître une dette de la commune de 204 125 F et 384 840 F, rien n'a été versé à ce jour, la SPE n'ayant pas produit les justificatifs des frais financiers, et la ville n'ayant accepté de prendre en charge ces frais que jusqu'au 31 décembre 1997. Or dans le grand livre la SPE a au 31 décembre 1999 ajouté les frais financiers de 1998 et 1999 : 15 006,12 F pour l'opération 413 et 147 053,84 F pour l'opération 417 (frais arrêtés au 3ème trimestre 99).

Pour l'opération 419, la confusion est totale. Or l'incompréhension entre les parties semble pour l'essentiel liée à une insuffisance de clarté dans les opérations comptables. Pour les besoins de la concession, la SPE avait en février 1993 fait auprès de la Caisse d'Epargne un emprunt de 3 MF, sur 5 ans. Les échéances de 1994, 1995 et 1996 ont été honorées par la SPE, la dernière avec un retard qui a valu 84 891,46 F d'intérêts moratoires, payés en 1997. Mais c'est ensuite la commune qui a payé les annuités de 1997 et 1998, à hauteur de 80 %, conformément à la garantie d'emprunt qu'elle avait donnée, et elle a émis un titre de recette à l'encontre de la SPE le 15 octobre 1999. A ce jour la SPE n'a pas encore payé les 20 % à sa charge. Dans le bilan de clôture adressé à la commune en avril 1999, l'emprunt figure encore au passif pour deux millions, que la SPE propose de transférer à la commune pour solder l'opération. Aussi conteste-t-elle l'émission du titre de recettes, et a-t-elle porté le différend devant le juge administratif. Sans préjudice des décisions que prendra celui-ci, la chambre constate que ce différend formel aurait facilement pu être évité si l'on n'avait pas tant attendu.

8.2. Des produits laissés hors bilan de clôture.

On a vu à propos des opérations conduites pour le département que la SPE garde les produits financiers générés après l'approbation du bilan de clôture, voire la date de transmission de ce bilan. Ceci est vrai également pour d'autres collectivités que le département des Bouches du Rhône. La SPE n'exclut probablement pas que ces sommes puissent lui être réclamées, puisque le plus souvent elle ne verse pas directement ces produits financiers sur un compte de produits propres, mais leur impose un détour, de durée variable, sur un compte de tiers, le compte 46720 Autres créanciers de la société. Au 31 décembre 1999, il restait sur ce compte plus d'1 MF.

Cette somme était pour près de la moitié constituée par des restes de l'opération 211, importante opération concédée en 1981 à la SPE pour une durée de 8 ans, dont la société a établi le 31 décembre 1990 le bilan de clôture, qui a été approuvé par délibération le 1er février 1991. Mais au 31 décembre 1999 le grand livre de la société enregistrait encore (c/46720) une dette de 466 685,50 F.

En fait, au moment du bilan de 1990, la SPE a établi avec la commune la liste des dettes et des créances, incluant le produit à venir de cessions déjà engagées, et des dépenses dues mais non réglées, et établissant ainsi un solde de trésorerie à reverser à la commune (2,14 MF). C'est ce bilan qui a été approuvé par le conseil municipal. Un premier versement a été fait à la commune en juin 1991 (582 299,79 F). En septembre 1991, la SPE a comptabilisé sur l'opération des intérêts moratoires dus à la CDC (474 978,94 F), qu'elle n'a réglés qu'en 1992, diminuant ainsi la trésorerie et donc les produits financiers de l'opération. En mars 1992, un nouveau versement a été fait à la commune (657 610,11 F), calculé en tenant compte de 538 247,99 F de TVA à reverser à l'Etat. A la fin de l'année 1992, la SPE a viré sur le compte 46720 de la société la somme de 1 076 573,02 F (538 325,03 de solde de l'opération et la TVA à payer). Mais ce n'est qu'en juin 1998 que la commune a touché un dernier versement (299 662,35 F).

Son montant a été calculé en incluant, selon un calcul inhabituel, les produits financiers jusqu'en 1998, mais en imputant à la commune plusieurs charges qui ne lui revenaient pas (des intérêts moratoires (39 954,01 F) payés à la CDC mais dont la SPE a demandé le remboursement à celle-ci ; la somme de 217 220,17 F payée à l'entreprise Lefebvre, pour des travaux hors marché, en vertu d'un jugement du tribunal administratif de Nice (n° 93-999) qui précisait pourtant clairement que la charge incombait à la SPE "seule"), et alors que la SPE n'a jamais payé à l'Etat la TVA comptabilisée en charge de l'opération.

La chambre observe qu'on a ainsi un "quitus" donné en 1991 pour une opération qui a donné lieu à des mouvements comptables jusqu'en 1998, sans nouvelle délibération du conseil municipal, et qui n'est pas soldée dans le grand livre de la société, en attente d'un probable virement du solde positif en produit exceptionnel de la SPE.

8.3. Le risque de déchéance quadriennale.

La chambre a constaté que la lenteur à clore des opérations a pu avoir aussi pour conséquence un refus de paiement motivé par la déchéance quadriennale. Plusieurs cas sont déjà soumis à l'appréciation du juge administratif, plusieurs autres pourraient d'ores et déjà l'être, et leur nombre pourrait rapidement augmenter si les difficultés de la société à clôturer ses opérations se pérennisaient.

Un cas, sur lequel la chambre n'a pas à se prononcer puisque le tribunal administratif a été saisi, illustre la réalité du risque.

En 1985, l'aménagement d'une ZAC (opération 851) a été concédé à la SPE. Le bilan de cette opération a été approuvé le 21 décembre 1999, avec un déficit de 12 MF, sur lesquels la commune doit encore 3 MF. Deux opérations se greffent sur la précédente : une zone agricole (opération 849) et une zone industrielle (opération 870), qui ont fait l'objet d'un bilan de clôture le 25 novembre 1996, pour un déficit global de près d'un MF. Les mandats de paiement établis fin 1996 ont été rejetés par le payeur le 6 janvier 1997 en raison de la déchéance quadriennale. Par ailleurs la commune avait en 1987 confié à la SPE un autre mandat pour études et acquisitions en vue de la réalisation d'une autre ZAC, pour laquelle des dépenses (hors frais financiers) ont été constatées en 1987 et 1988. A la fin de 1993, la commune a émis deux mandats (pour 0,63 MF de dépenses et 0,45 MF de frais financiers) qui ont été rejetés par le comptable. Après avoir dans un premier temps demandé contre son comptable l'assistance juridique de la SPE, la collectivité a repris à son compte les raisons qu'il invoquait, parmi lesquelles des raisons de fond portant sur la justification des dépenses, et des raisons formelles, dont la prescription quadriennale. L'affaire a été portée devant le tribunal administratif. A la fin de 1999, la dette de la commune était évaluée à 1,4 MF.

Sans préjuger de l'appréciation du juge administratif, on peut constater que le risque, au moins partiel, n'est pas négligeable pour la SPE, comme le reconnaissait son avocat lui-même, dans un

courrier du 28 octobre 1998. Une dernière opération (op. 209) étant concernée, pour un montant de 0,13 MF, c'est au total environ 2,5 MF (0,38 Millions d'euros) que la commune conteste aujourd'hui à la SPE.

Or ce cas n'est pas un cas isolé. Plusieurs autres opérations ont d'ores et déjà été provisionnées par la SPE, pour des montants moindres il est vrai, mais représentant au total un risque de plus d'un million de francs (grand livre 1999 : opérations 238, 255 et 721, 262, 443) en raison de la déchéance quadriennale. L'examen de la liste des opérations dormantes fait par la chambre permet de dire que la liste d'opérations considérées comme risquées par la SPE a été établie de façon minimaliste.

Il est rappelé que le comptable de la collectivité débitrice -lequel est chargé de vérifier l'application des règles de prescription et de déchéance (décret du 29 décembre 1962, art. 13)- doit refuser de payer une dépense dès lors que cette collectivité est en droit d'opposer la déchéance quadriennale au créancier et qu'elle n'y a pas expressément renoncé. En négligeant de clôturer ses opérations, ou en laissant dormir certains dossiers, la SPE a ainsi pris un risque important, qu'elle a minoré, et sur lequel le commissaire aux comptes n'a pas suffisamment alerté le conseil d'administration.

8.4. Un problème d'organisation.

La conception même de la notion de clôture d'opération qui prévaut dans le travail de la société explique largement pourquoi le bilan final d'une opération est difficile à établir. Comme le montrent les interventions extérieures pour constituer ces bilans, l'organisation de la chaîne de production de la SPE ne fait pas de cette nécessité une donnée importante. Les chargés d'opération considèrent qu'il n'est pas de leur travail de s'en charger. Entre l'amont d'une opération, le quotidien des dépenses, que gèrent ces derniers, et l'aval, la phase où la direction financière de la société intervient pour valider les bilans, seule intervient la gestion comptable courante exécutée au niveau de la SCET. Il manque à la SPE un maillon assurant la liaison entre les deux niveaux, préparant en continu la sortie d'opération en veillant à la régularité juridique et comptable, facilitant ainsi la liquidation des opérations.

La chambre considère que le retard accumulé constitue une masse de travail impossible à assumer par la seule équipe actuelle. Ce n'est qu'en mettant en place des moyens humains exceptionnels, qui pourraient être fournis par le réseau SCET, qui n'a pas sur ce plan assumé son rôle de contrôle et d'appui, que la société pourra venir à bout de cette mise à jour indispensable avant toute décision à prendre pour son devenir.

9. CONCLUSION.

La Société provençale d'équipement est aujourd'hui dans une situation difficile, très largement du fait des conséquences d'un passé peu rigoureux qu'il lui faut solder, mais aussi du fait de

faiblesses qui perdurent. Sa situation financière est dégradée et trop d'incertitudes liées aux opérations anciennes pèsent sur son avenir.

Elle ne survit que grâce au fait que son principal actionnaire, le Département des Bouches du Rhône, accepte de ne pas exiger le paiement de dettes de la société à son encontre nées d'opérations achevées parfois depuis longtemps, et qui s'accroissent des intérêts calculés selon un taux à court terme. Cette situation, jointe au fait que nombre de créances pourraient être définitivement perdues et que ce risque n'a pas été suffisamment provisionné, fait peser des incertitudes quant à la sincérité du bilan de la société.

C'est une entité dont les coûts de fonctionnement sont élevés. Le rattachement au réseau SCET augmente encore ces coûts et limite son autonomie.

C'est une entité dont l'efficacité est obérée par des défauts majeurs.

Elle a longtemps été handicapée par une véritable absence de stratégie. Elle est aujourd'hui dans l'incapacité de se tenir à celle qui a été définie lors du changement d'équipe dirigeante. D'une part, les contraintes immédiates poussent la société à parer au plus pressé en développant des actions dont la rentabilité à terme devrait la détourner : effort pour trouver une clientèle hors des Bouches du Rhône, alors que la stratégie était au recentrage, poursuite de l'effort pour décrocher des conventions de concession, alors que les activités de mandat proposent des rythmes mieux maîtrisés. D'autre part, les hésitations de l'actionnaire principal, le Département des Bouches du Rhône, conditionnent étroitement l'évolution du carnet de commandes.

Trop d'aspects de son organisation et de son fonctionnement manquent de rigueur.

Sur le plan administratif, la vie de l'organisme n'est ni suffisamment structurée, ni suffisamment unifiée : les procédures sont hésitantes, la constitution des dossiers n'est pas un souci constant, l'archivage est peu opérationnel ; l'autonomie des chargés d'opération, certes indispensable pour que soit garantie une certaine souplesse, n'est cependant pas équilibrée par des règles communes suffisamment contraignantes pour que soit respectée l'unité d'action indispensable par rapport aux partenaires et aux clients.

Sur les plans juridique et comptable, on constate également des lacunes préjudiciables aux intérêts mêmes de la société. Des conventions trop disparates, et parfois juridiquement fragiles, sont source de complications, voire de contentieux, pouvant avoir des conséquences financières lourdes. Des pratiques parfois contestables, dans la gestion des marchés par exemple, ont elles aussi des incidences coûteuses. Des anomalies dans le suivi comptable des opérations, des difficultés, voire des insuffisances, dans la reddition des comptes aux collectivités, entraînent des retards dans le paiement des sommes dues par celles-ci, parfois des refus et des conflits.

Dans ses observations provisoires, la chambre avait constaté que des efforts de remise en ordre

avaient été engagés depuis 1998 pour tenter de remédier à l'ensemble de ces problèmes, dont cependant l'ancienneté et l'acuité obéraient la continuité d'exploitation de l'entreprise. Elle note que, suite à la réception de ces observations provisoires, le département a commandé à " un cabinet d'expertise reconnu et indépendant une évaluation comptable complète de la SPE ".

Elle prend acte que par lettre du 1^{er} août 2001, après avoir reçu les premières conclusions de cet audit, le président du Conseil général a tenu à informer la chambre des décisions prises concernant la société. Il n'appartient pas à la chambre d'apprécier en opportunité ces décisions, mais elle observe que le diagnostic préoccupant quant à l'avenir de la SPE, qu'elle avait posé, est désormais, comme l'indique le président du conseil général lui-même, partagé par son actionnaire principal.

Le président,

Alain PICHON