

quiff 02 04 200 00 00 150

PRESIDENCE

Dunkerque, le 29 MAR. 2007

Madame Dominique MALEGAT-MELY
Présidente de la Chambre Régionale des Comptes
du Nord - Pas-de-Calais
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS Cedex



Madame la Présidente,

En application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, la Chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a examiné la gestion du syndicat mixte pour la réalisation de la plateforme multimodale de Dourges sur la période courant à partir de l'année 1999.

Par courrier en date du 16 février 2007, vous m'avez communiqué les observations définitives de la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais arrêtées lors de sa séance du 23 novembre 2006.

Les articles L. 241-11 et R 241-17 du Code des juridictions financières accordent au destinataire du rapport d'observations définitives la possibilité d'établir, sous sa responsabilité, une réponse écrite, qui sera jointe au rapport.

Je vous prie, en conséquence, de bien vouloir trouver ci jointe ma réponse écrite au rapport d'observations définitives faisant suite au contrôle réalisé par la Chambre régionale des comptes de la gestion du syndicat mixte pour la réalisation de la plateforme multimodale de Dourges.

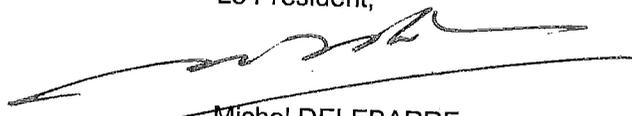
Il apparaît cependant que, Messieurs Charles MASSE et Bernard PACORY, ayant exercé ou exerçant les fonctions de directeur général délégué de la société DELTA 3, n'ont pas été destinataires de l'ensemble des dispositions du rapport d'observations provisoires formulées par la Chambre concernant leur gestion pendant la période du contrôle, ainsi que les articles R 241-12 et R 241-14 du code des juridictions financières le prévoient.

Compte tenu de leurs connaissances privilégiées de l'opération et de leur rôle essentiel dans la mise en œuvre de celle-ci, les précisions, qu'ils n'ont pas pu apporter, auraient de toute évidence permis de compléter de façon essentielle les éléments de réponse communiqués à la Chambre.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma considération distinguée.

du conseil

Le Président,



Michel DELEBARRE
Ancien Ministre d'Etat
Député - Maire de Dunkerque

greffe 02.04.2007 4000133

SYNDICAT MIXTE
POUR L'EXPLOITATION DE LA PLATE FORME
MULTIMODALE DE DOURGES

Chambre Régionale des Comptes
Observations définitives

Réponses

Mars 2007

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Syndicat mixte pour la réalisation de la plate forme multimodale de Dourges

Réponses au rapport d'observations définitives

Par un courrier en date du 16 février 2007, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes du Nord – Pas de Calais, arrêté lors de sa séance du 23 novembre 2006, dans le cadre de l'examen de la gestion du syndicat mixte pour la réalisation de la plate forme multimodale de Dourges.

Conformément aux dispositions des articles L 241-11 et R 241-17 du Code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci après ma réponse écrite au rapport d'observations définitives.

« Les chambres régionales des comptes arrêtent leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.

Ce rapport d'observations est communiqué :

- soit à l'exécutif de la collectivité locale ou au dirigeant de l'établissement public concerné ;
- soit aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles L. 133-3, L. 133-4 et L. 211-4 à L. 211-6 ; dans ce cas, il est également transmis à l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.

Il est communiqué à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public et, le cas échéant, pour ce qui le concerne, à l'ordonnateur ou au dirigeant qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné.

Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.

Le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise. » (Article L 241-11 du code des juridictions financières)

Il convient tout d'abord de souligner que de nombreuses remarques qui figuraient dans le rapport d'observations provisoires relatif au contrôle de la gestion du Syndicat mixte pour l'exploitation de la plateforme multimodale de Dourges, transmis par la Chambre Régionale des Comptes, n'ont pas été reprises dans le rapport d'observations définitives ; les explications et argumentations présentées ayant, de toute évidence, emporté la conviction de la Chambre.

Par ailleurs, le rapport d'observations définitives fait apparaître que toutes les modalités de construction, d'exploitation, et de commercialisation de l'opération d'aménagement que constitue la plateforme multimodale de Dourges peuvent être justifiées au regard de la légalité. Les règles prescrites en matière de publicité et de mise en concurrence des marchés ont été strictement respectées, l'ensemble des organes d'administration et de gestion des différentes structures

concernées ont correctement exercé les fonctions qui sont les leurs et les prestataires de services ont accompli leurs missions dans le respect de leurs engagements contractuels.

La régularité du montage juridique retenu, lié à la complexité de ce type d'opération associant zone logistique et chantier de transport combiné, avait, il est vrai, été soumise à l'appréciation d'un Conseiller d'Etat et confirmée par le Ministère de l'Equipement et des Transports par un courrier adressé à la société DELTA 3 le 17 juin 2002.

En tout état de cause, il a permis d'atteindre l'ensemble des objectifs que les partenaires du syndicat mixte s'étaient fixés, notamment quant au respect du programme, du budget prévisionnel et du calendrier de mise en œuvre de l'opération dicté par les règles communautaires en matière de subventions.

Il convient cependant d'apporter les précisions suivantes quant aux observations définitives émises par la Chambre Régionale des Comptes dans le cadre du contrôle de la gestion du Syndicat mixte pour l'exploitation de la plateforme multimodale de Dourges

I Présentation générale du projet

La genèse de l'opération d'aménagement de la plate forme multimodale de Dourges, remonte aux premières études de 1989. Elles ont été conduites par la Direction Régionale de l'Équipement et visaient à préciser le concept de pôle logistique européen dans le contexte du constat du développement rapide de la logistique dans les ports nord européens.

Ces études ont permis de préciser les critères qui seront en définitive retenus lors du choix de la localisation à Dourges :

Le pôle logistique devait être situé sur l'un des principaux corridors de développement du transport européen, définis par l'Union Européenne ; il devait concerner les trois modes de transports, s'intégrer dans une logique d'aménagement du territoire, offrir des services à haute valeur ajoutée et desservir une métropole d'échelle européenne.

La stratégie de développement de notre région doit tenir compte de sa situation au débouché du lien fixe transmanche en provenance du Royaume Uni et de sa situation possible d'arrière-port pour les ports à conteneurs du range, notre port de Dunkerque au premier rang, mais également Anvers et Rotterdam.

Or, à l'origine du projet que fallait-il constater ? :

- Aucune ligne de transport combiné rail-route ne trouvait son origine ou sa destination à partir de notre région vers le Royaume-Uni alors même que des lignes régulières relient Muizen (proche d'Anvers) à Paris, au Royaume-Uni et les grands ports.
- Les liaisons fluviales vers les ports, bien que soutenues par notre région représentaient des volumes insignifiants. Faut-il rappeler qu'à Dourges, le total des conteneurs passés en chantier pour le compte du Port de Lille en 2004 a été de 16 et le total fluvial de 513 sur 82 928 ?
- L'évolution de la logistique pour les grandes entreprises s'est caractérisée par :
 - une spécialisation des sites de production et un recours important à la sous-traitance, à l'exemple de l'automobile, entraînant une augmentation très importante des échanges site à site,
 - dans le même temps, l'accroissement des distances entre les lieux de production et les lieux de distribution et l'augmentation du nombre de références des produits ont augmenté considérablement la distance parcourue et les volumes transportés,
 - la diminution des volumes stockés, la concentration de la distribution et l'externalisation des tâches ont conduit à la création de plates-formes de distribution dans des entrepôts spécialisés de plus en plus importants (20 000 à 150 000 m²),
 - l'approvisionnement de ces entrepôts et la distribution à partir de ceux-ci représentent des flux importants, souvent massifiés.
- Est-il nécessaire de rappeler que la logistique représente 8 % du PIB européen (800 milliards d'euros) et que sa croissance représente une des sources importantes de création d'emplois industriels ?
- La réalisation de grands entrepôts de « classe A » de plus de 10 000 m², aux caractéristiques de la demande et répondant aux normes environnementales, était extrêmement faible en Nord-Pas de Calais.
- Ces grands entrepôts s'implantaient à Anvers, Rotterdam et en France, à Paris, Lyon et Marseille, mais pas dans notre région.

La création du projet de Dourges pouvait-elle inverser la tendance et bénéficier au Nord-Pas de Calais ? Une étude de marché conduite par la Région Nord-Pas de Calais, en 1997, a montré que la probabilité d'implantation de ces grands entrepôts doublait en fonction de l'offre de liaisons régulières ferroviaires vers diverses destinations européennes (étude Projenor-Stratec-Eurotrans).

L'étude de marché montrait également que cette volonté d'offrir une base arrière aux principaux ports maritimes, reliés à eux par transports massifiés ferroviaires et fluviaux, avait conduit à la préparation de deux projets, Venlo aux Pays-Bas et Duisbourg en Allemagne.

C'est ce concept de base arrière qui m'a conduit au choix de nom de Delta 3, enracinant ce projet dans sa géographie.

Pour apprécier le résultat, il suffit de se référer à l'étude de marché effectuée par le cabinet DTZ Jean Thouard sur les résultats 2005 sur l'ensemble du territoire national. Il souligne la progression du marché en Nord-Pas de Calais qui évolue de 10 000 m² en 2001 à 145 000 m² en 2004 et 233 000 m² en 2005.

Il souligne que la quasi-totalité des transactions sont supérieures à 2 000 m² et ont atteint « 55 000 m² à l'exemple du clé en mains que réalise PRD pour Leroy Merlin... » à Dourges, qui accueille 58 % des transactions de l'ensemble du Nord-Pas de Calais, permettant une forte création d'emplois dans une zone sinistrée par la fermeture de Métaleurop.

DTZ souligne que ces implantations ont été le fait de chargeurs (Fnac, Eveil et Jeux, Yamaha, Leroy Merlin, Kiabi, ...). Il faut souligner que ceux-ci ont été attirés par la qualité des infrastructures multimodales et de leur gestion assurée par LDCT et de la disponibilité du service, corroborant l'intuition initiale, confirmée par les études, de l'intérêt de réunir, sur un même site, offre de services multimodaux et entrepôts logistiques de dernière génération.

La Chambre indique que le chantier de transbordement comporte un quai fluvial et deux portiques de manutention, ce qui pourrait laisser penser que ce chantier est essentiellement fluvial. En réalité, le terminal présente cinq portiques, et non deux, dont quatre exclusivement ferroviaires et un mixte ferroviaire-fluvial. Sans minimiser l'importance de la voie fluviale, il faut comprendre que ce terminal est essentiellement ferroviaire par ses installations et son trafic, même s'il est mixte dans sa conception.

Ce terminal est desservi d'une part, par des installations ferroviaires d'approvisionnement (le faisceau ferroviaire doté de deux raccordements et non d'un seul) et d'autre part par un quai fluvial.

Cette prééminence s'explique d'une part par le trafic à traiter plus ferroviaire que fluvial comme il a été indiqué ci-dessus, mais également par l'histoire du projet.

A - Contexte du transport combiné rail-route dans lequel s'est développé le projet :

Le transport combiné rail-route s'est développé en France sous l'égide de la SNCF. Deux sociétés de transport combiné ont été créées, l'une CNC (devenue Naviland) filiale de la SNCF, l'autre NOVATRANS, constituée sous le double patronage de la Fédération Nationale des Transports Routiers (FNTR) et de la SNCF. Ces deux sociétés sont membres de l'Union Internationale Rail-Route (UIRR dont le siège est à Bruxelles), dont les adhérents sont quasi exclusivement des sociétés filiales des différentes compagnies de chemin de fer national européennes.

La création du transport combiné rail-route vient d'une réflexion sur la possibilité de mettre les camions sur les trains pour des raisons à la fois de lutte contre l'encombrement des routes et les phénomènes de pollution dans lesquels le transport joue un rôle considérable.

Sauf lorsque sont créées des infrastructures spécifiques (par exemple Eurotunnel), il n'est pas possible de faire passer un camion chargé sur un train normal pour des raisons principalement de hauteur totale et souvent de largeur.

Pour permettre de respecter le gabarit autorisé en France (gabarit B+) comme en Europe continentale (le gabarit britannique est encore inférieur), il a d'abord été envisagé d'utiliser des wagons poches surbaissés dont le dernier modèle existant, Modalhor, est utilisé dans la liaison expérimentale, en cours de tests, entre Aiton (France) et Orbassano (I).

Comme le gabarit, il existe des limites de poids total de train pouvant être tracté par les locomotives existantes. Ce poids total est aujourd'hui de 1 400 tonnes.

Afin de réduire la hauteur et le poids, il a paru de bon sens de substituer au chargement complet des ensembles sur les trains, le chargement du seul contenant de la marchandise, c'est-à-dire les conteneurs ou sa forme spécifique au transport combiné, la caisse mobile. Cette caisse mobile fait l'objet actuellement d'un projet de normalisation européenne.

Le transport combiné n'a pas fait toutefois l'objet d'une politique nationale de développement entre les années 50 et les années 90. Ainsi, les terminaux de transport combiné (les gares) où les conteneurs et les caisses mobiles sont chargés et déchargés des trains, ont été implantés dans des installations existantes du réseau ferré national, choisies en fonction de leur disponibilité. Par ailleurs, les sillons ferroviaires de passage sur le réseau ferré national ont été alloués au transport combiné selon le principe de la priorité absolue conférée au transport des voyageurs.

L'absence de terminaux ferroviaires spécialement conçus à leur usage péjore gravement la productivité du transport combiné vis-à-vis du transport routier.

A Lille Saint Sauveur, terminal en service jusqu'à l'ouverture de Dourges, les handicaps étaient nombreux :

- L'insertion du terminal dans le tissu urbain fait que l'accessibilité routière du terminal était celle du centre-ville de Lille, c'est-à-dire des voies particulièrement encombrées,
- Les trains de transport combiné, pour être compétitifs, doivent offrir une grande capacité. La longueur maximale en France est de 750 m. La longueur des voies de Saint Sauveur étant de l'ordre de 300 m, les trains devaient être découpés en plusieurs tronçons pour accéder aux voies de déchargement.
- L'écartement entre les différentes voies ferrées (qu'on appelle les cours ferroviaires) étant insuffisant, les grues mobiles ne pouvaient y accéder pour compléter l'action des portiques ferroviaires, eux-mêmes vétustes.
- Le terminal était en cul-de-sac obligeant les poids lourds à se croiser au sein des cours, créant des problèmes de sécurité pour le personnel.
- Le temps de passage en chantier des ensembles routiers, pour enlever ou apporter les conteneurs, était d'un peu moins d'une demi-heure (il est aujourd'hui à Dourges de 7 à 8 mn).

Il a donc paru nécessaire de remédier à cette situation.

B - La naissance du programme :

Le choix d'un site alternatif à Saint Sauveur a été confié à l'agence d'urbanisme de Lille. Pour permettre d'opérer ce choix, encore convenait-il d'arrêter un programme afin de définir les critères d'accessibilité et de surfaces nécessaires à cette délocalisation.

Ce programme a été influencé par la rédaction d'un rapport parlementaire confié au député du Nord, Marc-Philippe Daubresse.

Ce rapport concluait à la nécessité de réaliser dans des lieux stratégiques du territoire des grandes plateformes multimodales de transport destinées à massifier les échanges de marchandises.

Le choix a été fait de compléter l'offre constituée par un terminal rail-route par une desserte fluviale rendant ainsi le terminal non seulement bimodal mais trimodal. Par ailleurs, étaient associées à ce terminal de transport des zones d'entrepôts logistiques.

Aucun de ces deux choix n'allait de soi :

- Sur le plan du terminal, s'il est courant de voir des voies ferrées sur les ports maritimes ou fluviaux, leur utilisation reste marginale, sauf pour les trafics strictement maritimes ; les trafics des terminaux de transport combiné rail-route, essentiellement intra continentaux, n'avaient jamais été associés à la voie fluviale.

En ce temps-là, la politique de la direction du fret de la SNCF consistait à multiplier les terminaux de transport combiné rail-route. La SNCF s'opposait à la politique consistant à établir de grands terminaux bien desservis et puissants. Depuis cette date, les petits terminaux, même ceux réalisés récemment (Lille-Lomme, Dijon-Gevrey) ont été fermés. La SNCF a aujourd'hui modifié son point de vue.

Les principes de trimodalité étaient également combattus par les professionnels du fer et du fleuve.

Les premières études techniques menées prévoyaient d'ailleurs un dénivelé important et une grille infranchissable entre la zone portuaire et la zone fluviale ...

- La pertinence de la réunion sur un même site des grands entrepôts de distribution logistiques et les terminaux de transport combiné rail-route, était fortement contestée, notamment par des représentants du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

C - La recherche du site :

La recherche du site a été menée par l'agence d'urbanisme de Lille, avec le concours de l'Etat, de la Région Nord-Pas de Calais et de la SNCF.

Les sites étudiés devaient répondre à deux critères :

- une excellente desserte par les trois modes,
- celui de la disponibilité foncière.

Le site choisi devait également se rapprocher au plus près du sud de l'agglomération lilloise qui représente le barycentre des flux de marchandises entrant et sortant du Nord-Pas de Calais.

Seul le site de Dourges correspondait à l'ensemble de ces critères. En effet, il était bordé par l'autoroute A1 et la voie ferrée Paris-Lille et traversé par le canal à grand gabarit. En outre, il permettait de réutiliser le site de la cokerie de boulets de charbon dont l'arrêt de l'activité était programmé par Charbonnages de France.

D - La constitution de la maîtrise d'ouvrage :

La réalisation d'une opération comme la plate-forme multimodale et logistique d'intérêt européen de Dourges relève de la compétence de plusieurs collectivités. En accord avec les partenaires du contrat de plan qui avaient assurés le financement des études, la Région Nord-Pas de Calais s'est chargée des études de définition et de montage du projet. Un comité de pilotage a accompagné la

Région pendant toute la durée des études préalables, constitué par l'Etat et ses établissements publics VNF et SNCF, les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais, la Communauté Urbaine de Lille, la Communauté d'Agglomération d'Hénin-Carvin. Les conclusions des études ont été approuvées par les présidents des instances délibératives de ces collectivités réunies à l'initiative de Monsieur le Préfet de la Région Nord-Pas de Calais.

La synthèse de ces études et les propositions de montage ont été présentées par la société Projenor, intervenant par contrat conclu avec l'Etat (Direction Départementale de l'Equipement).

Les conclusions de ces études prévoyaient, à la suite des études de marché et des études techniques, un projet réduit de 5 à 3 cours ferroviaires par rapport au programme d'origine étudié par la SNCF.

La réduction de cinq à trois cours de manutention, deux ferroviaires et une mixte ferroviaire et fluviale, se justifie pleinement sur le plan commercial. En effet, ces trois cours permettent de traiter un volume de 150 000 UTI, soit plus du double du trafic qui existait ; cinq cours auraient permis d'accueillir un trafic de 250 000 UTI, chiffre inatteignable à court et moyen termes. Le terminal de transport combiné aurait donc été surdimensionné.

L'ensemble des optimisations recherchées a ramené le coût total, hors maîtrise des sols et des pollutions, de 1 400 000 000 francs (conclusion des études techniques) à 830 000 000 francs (valeur de 1997), hors dépollution, frais financiers et coût d'acquisition. Le montage financier prévoyait la participation financière de l'Etat, du Feder, de la Région et d'un syndicat mixte à constituer entre les collectivités territorialement intéressées.

Sur le plan institutionnel, il était proposé la création d'un syndicat mixte regroupant la Région, les deux départements du Nord et du Pas-de-Calais, la Communauté Urbaine de Lille, initiatrice de la délocalisation du chantier de transport combiné de Lille Saint Sauveur, et des collectivités territorialement intéressées, le district d'Hénin-Carvin (62) et la commune d'Ostricourt (59).

Si l'initiative de la création d'une telle opération relevant à la fois du transport, du développement économique et de l'aménagement urbain entre dans les compétences d'un tel syndicat mixte, il n'était pas évident de déterminer quelle voie juridique il était préférable de suivre pour la réalisation.

Comme il a été indiqué ci-dessus, l'origine du projet et sa raison d'être était le terminal de transport combiné rail-route. Tous les terminaux combinés existants en France ont été établis par AOT consenties dans les emprises du réseau ferré national.

La loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) prévoit la constitution de voies ferrées dans les ports. Il s'agissait, dans la législation, du seul exemple de trimodalité. Comme le suggère la Chambre, la première idée a donc été de constituer un port fluvial.

VNF s'est déclaré favorable à cette idée. Par contre, son autorité de tutelle, le Directeur des Transports Terrestres du Ministère de l'Equipement s'y est opposé, ainsi que l'atteste le procès-verbal établi par le ministère, de la réunion tenue le 15 octobre 1999 en présence des représentants de la Région et de Projenor, où il est spécifié que ni VNF, ni RFF n'entendaient confier de concession au syndicat mixte. La Région et les collectivités territoriales ne possédaient aucune compétence, à cette époque, pour créer un port.

La solution du port fluvial a donc été écartée.

Afin de conserver l'unité à chacun des éléments de la zone et au sein du terminal de transport combiné entre les modes fluviaux et ferroviaires, il a semblé à tous (Etat, RFF, VNF, SNCF, Région Nord-Pas de Calais) que la meilleure solution était de se placer globalement dans le cadre d'une opération d'aménagement menée à l'initiative du syndicat mixte.

Cette solution avait également pour avantage de conserver aux opérateurs de transport combiné rail-route disposant d'AOT à Saint Sauveur, une forme d'occupation, la location de longue durée, similaire aux droits dont ils disposaient antérieurement.

Le syndicat mixte a été constitué exclusivement par des collectivités territoriales afin de lui permettre de bénéficier du Fonds Compensation de la TVA pour les investissements qui ne sont pas mis en exploitation commerciale.

Pour permettre l'association d'autres partenaires institutionnels et financiers, une société d'économie mixte, Delta 3, a été constituée ultérieurement, en 2000.

L'accord des collectivités territoriales pour adhérer au Syndicat Mixte n'allait pas de soi. En effet, s'il s'était agi de créer un simple port fluvial local ou s'il s'était agi d'un aménagement de zone industrielle pouvant accueillir des entrepôts, la participation des collectivités qui n'étaient pas territorialement compétentes (ou marginalement comme le Département du Nord qui n'est concerné que par l'extrémité du raccordement ferroviaire sur la ligne Paris-Lille) n'aurait pas été justifiée ; c'est parce que le Président de la Région a pu convaincre chacune des collectivités qu'il s'agissait d'un projet d'ampleur euro-régionale, se positionnant comme une alternative à destination des chargeurs mondiaux pour l'implantation de leurs entrepôts centraux à l'échelle de l'Europe du Nord-Ouest, que le Syndicat a pu être fondé.

Le projet n'a pas simplement reçu le soutien des fonds européens mais a été classé parmi les grands projets européens ; ceci a nécessité la confection, par les services du Syndicat et de la SAEM, de dossiers justifiant de la rentabilité interne du projet, de sa pertinence concurrentielle et de la qualité de son approche environnementale ; ceci a également rendu nécessaire de multiples séances d'explications auprès des directions de la Commission Européenne, celle des politiques régionales, celle des transports et celle de l'environnement.

Le projet est un projet totalement mixte puisqu'il est financé à 55 % par les capitaux privés et à 45 % par des capitaux publics.

Pour bâtir un projet mixte, novateur tant sur le plan technique que commercial, renouvelant les modes de gestion traditionnels des terminaux de transport combiné, brisant la barrière du rail et de la voie d'eau, il a semblé nécessaire de recueillir l'avis des professionnels à chaque étape et sur chacun des éléments du projet. A la demande du Président du Syndicat Mixte et de la société, ont été réunis, au sein d'un cercle professionnel d'accompagnement, la direction des transports terrestres du Ministère de l'Équipement et des Transports, le directeur national du développement de RFF et celui de VNF, le directeur régional de la SNCF, le directeur de l'INRETS (Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité), le directeur général de la Fédération Nationale du Transport Routier, le directeur général du Port de Dunkerque, le directeur du Port de Lille et d'autres personnalités qualifiées.

Michel Delebarre a demandé à Claude Abraham de présider cette instance de concertation. Claude Abraham a été sollicité pour cette fonction en raison de ses compétences dans le domaine des transports dont il est l'un des plus grands experts. Ingénieur général des Ponts et Chaussées, ancien directeur de cabinet du ministre des transports, ancien directeur général de l'Aviation Civile, ancien président de la Compagnie Générale Maritime, Claude Abraham présidait alors l'Observatoire National des Transports. Il avait également présidé la commission interministérielle d'évaluation des projets d'autoroutes ferroviaires.

Le montage opérationnel du projet abouti à la création du Syndicat Mixte en juillet 1999 et à la création de la SEM DELTA 3 en décembre 2000.

Au préalable, il était nécessaire d'engager les opérations concourant à la réalisation de la plateforme, ne serait-ce que pour tenir les délais –très courts– au regard de la complexité du programme, exigés par les procédures européennes : les marchés de travaux devaient être engagés avant décembre 1999 et les paiements correspondants à la dépense subventionnable du FEDER devaient être réalisés au plus tard le 31 décembre 2001.

Ces échéances conditionnant le subventionnement d'un peu plus du quart du budget total par les fonds FEDER ont amené le Syndicat à assurer un suivi du déroulement du projet très précis de façon à ne pas faire porter de risques financiers sur les partenaires du Syndicat : Région, Départements et groupements de communes.

Il faut insister sur le fait que le projet a été réalisé dans les délais impartis en conformité avec le budget initialement fixé, après prise en compte de quelques aléas de chantiers significatifs notamment au titre des fouilles archéologiques et des pollutions charbonnières.

Les choix que le syndicat mixte a faits en matière d'organisation de la maîtrise d'ouvrage, tiennent compte de la complexité particulière du projet d'aménagement.

A l'époque de la création du projet, aucun projet comparable de cette envergure n'existe en France. Les cadres juridiques habituels sont peu adaptés à l'opération. Cette inadaptation peut être illustrée de la manière suivante :

Les zones logistiques développées en périphérie du terminal de transports combiné sont destinées à accueillir des entreprises utilisatrices de ce terminal dont le trafic de fret doit être prioritairement traité par la voie ferrée ou fluviale plutôt que routière. Tel est bien l'objectif assigné à la plate forme de Dourges par ses concepteurs : il convient à la fois de rentabiliser le terminal financé sur fonds public et de privilégier les alternatives au transports routier.

Le mécanisme habituel qui consiste pour un aménageur à céder des droits à construire à un investisseur privé qui construit des bâtiments et les loue à des entreprises utilisatrices, ne permet pas à la puissance publique de « maîtriser » le choix des utilisateurs et donc d'imposer un profil d'utilisateur, comme cela était nécessaire à Dourges. C'est la raison pour laquelle le choix a été fait d'impliquer la SEM aménageur dans la construction des bâtiments sans pour autant devoir les financer, par le biais d'une participation de la SEM au capital des SNC en charge de la construction et de la commercialisation des bâtiments logistiques. Ainsi, la SEM disposait-elle d'un droit de regard sur le profil des utilisateurs.

Il en va de même pour ce qui concerne le choix du cadre juridique de l'exploitation du terminal de transports combiné. Le cadre juridique habituel est celui de la délégation de service publique, quelle qu'en soit la forme.

Dans le cas de Dourges, cette formule aurait abouti à désigner un exploitant parmi les quelques opérateurs existant sur le marché français (pour l'essentiel, constitué de deux filiales de la SNCF), tous en situation financière délicate compte tenu des difficultés du développement du transports combiné dans notre pays. Choisir l'un d'entre eux aurait eu pour conséquence inévitable de se priver du trafic de fret apporté par les autres, ce qui est contraire aux objectifs fixés par la puissance publique.

Voilà pourquoi, les choix en matière de cadre juridique, se sont orientés vers des formules innovantes, inhabituelles mais néanmoins légales, mises au point en association avec les services du ministère des transports, d'un conseiller d'état spécialisé dans le domaine des transports et de juristes spécialisés.

E : Les orientations pour la conduite de l'opération

Les orientations définies dès l'origine pour organiser la maîtrise d'ouvrage du projet peuvent se résumer de la manière suivante :

En premier lieu, assurer la maîtrise d'ouvrage par le biais d'une organisation administrative souple ; en deuxième lieu, assurer une forte concertation avec la population, les milieux professionnels, l'administration centrale et déconcentrée et en troisième lieu, privilégier l'emploi et les retombées économiques pour le territoire régional et local.

Une organisation administrative souple :

Il n'apparaissait pas souhaitable que la Région assure seule et directement la maîtrise d'ouvrage du projet. Dès l'origine, les partenaires publics du projet ont souhaité constituer un Syndicat mixte pour organiser le partenariat financier entre la Région, les deux Départements et les agglomérations.

Les partenaires publics ont émis le souhait de ne pas constituer une structure publique dotée de moyens propres importants pour assurer cette maîtrise d'ouvrage ; mais plutôt d'aller chercher les compétences pour la conduite du projet en recourant si nécessaire à l'achat des prestations utiles.

La conduite d'un tel projet suppose en effet de regrouper des compétences dont la nature et le volume évoluent au fur et à mesure de l'avancement.

Il en va ainsi pour les compétences administratives et juridiques qui ont concerné, dans un premier temps, la conception générale du montage juridique, puis dans un second temps des

compétences dans le domaine foncier et urbanisme puis dans un troisième temps des compétences dans le suivi et le contrôle de la réalisation.

Le choix des collectivités publiques s'est donc tourné vers la constitution d'un syndicat mixte dont l'administration s'est organisée autour de compétences juridiques, administratives et financières nécessaires à la conduite des grands projets d'aménagement. Ce syndicat mixte s'est associé les compétences techniques utiles à la résolution des questions posées à chacune des étapes du déroulement du projet en recourant à des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage et à des achats de prestations d'expertises juridiques financières et fiscales en tant que de besoin ; assurées par des professionnels reconnus à chaque étape.

Cette formule est jugée plus efficace que celle qui aurait consisté à constituer une équipe administrative nombreuse, adaptée à un spectre plus large de compétences sur des périmètres d'intervention variables dans le temps et qu'il aurait été difficile de faire évoluer compte tenu de la rigidité des textes régissant la fonction publique territoriale. Cela est d'autant plus vrai que le syndicat mixte a par ailleurs une durée de vie limitée à la réalisation de ce seul projet.

La réussite actuelle du projet, les bons résultats observés en matière de maîtrise du budget et du calendrier du projet, les résultats obtenus en terme de commercialisation, montrent que ce choix d'organisation administrative était adapté à la gestion d'un projet de cette complexité.

Le choix d'une forte concertation :

La gestion d'un projet d'une telle complexité, sur un territoire où les difficultés économiques et sociales restent très présentes, suppose de réels efforts de concertation.

Il s'agissait à la fois d'explicitier le projet et d'aider à la compréhension des enjeux économiques régionaux liés au développement du secteur de la logistique et du transport combiné.

Cette compréhension n'est pas immédiate dans la mesure où la logistique n'est pas en elle-même directement pourvoyeuse d'un nombre important d'emplois directs. L'impact en terme d'emplois a ainsi été chiffré à un millier d'emplois directs. Ce chiffre sera d'ailleurs dépassé comme on le précisera plus loin.

Par contre, le développement de la logistique est déterminant pour l'économie régionale largement conditionnée par l'économie du commerce ; comme de nombreuses études l'ont démontré depuis.

L'activité de nos ports fluviaux et maritimes est elle-même conditionnée par le développement du transport combiné. La plate forme multimodale de Dourges est une pièce essentielle de ce développement, au regard de la concurrence nord européenne, enfin, le développement du transport combiné est un passage obligé pour le développement du fret ferroviaire et fluvial et donc une des réponses à une meilleure maîtrise du développement du fret routier qui sature nos réseaux ; en particulier celui de l'autoroute A1.

La plate forme multimodale de Dourges est ainsi une pièce maîtresse dans la mise en œuvre d'une politique de développement durable.

De nombreuses réunions de concertation ont donc été organisées avec la population concernée par le site afin de lui présenter les caractéristiques et les enjeux du projet.

L'utilité de ces réunions n'est plus à démontrer.

Elles ont notamment permis de répondre aux craintes injustifiées, formulées lors de ces réunions qui venaient pour la plupart d'une mauvaise connaissance du projet. Certaines personnes craignaient ainsi que soient traitées sur le site des matières dangereuses (déchets radioactifs ...) ; que l'activité provoque des nuisances sonores, que le développement du transport combiné favorise la circulation de norias de camions dans le tissu urbain périphérique à la plate-forme...

La présentation des résultats des études d'impact a permis de rassurer la population au regard de ces craintes légitimes et toujours présentes lors du lancement de projets d'aménagement de cette ampleur.

Le projet de réalisation de la plate-forme a ainsi pu se développer sans générer d'opposition et dans une certaine sérénité.

La concertation avec les milieux économiques a également fait l'objet d'une attention particulière. Elle a pris la forme de constitution du Cercle Professionnel d'Accompagnement comme l'a noté la Chambre. Chacune des étapes d'élaboration du programme et de définition des conditions économiques de son exploitation a ainsi été présentée et discutée avec les professionnels pour vérifier l'adéquation du projet et l'adapter au plus près des besoins de l'économie régionale et locale.

Enfin, la gestation du projet et le suivi de sa réalisation ont fait l'objet d'un partenariat exemplaire avec les services de l'Etat tant au niveau national de la direction des transports du Ministère que des services déconcentrés sous la responsabilité du Préfet de Région et du Préfet du Pas de Calais.

Les enquêtes publiques, les procédures de modification des documents d'urbanisme et de déclaration d'utilité publique ... ont ainsi pu être conduites dans un temps record pour tenir le calendrier imposé par la perception des fonds européens, grâce à une implication forte et constructive des services de la Préfecture, de la DRIRE et de la DIREN notamment.

Une préoccupation constante : l'emploi :

L'emploi a dès l'origine été une des principales préoccupations formulées par les partenaires publics du Syndicat et par la population lors des réunions de concertation.

Cette préoccupation concernait à la fois la phase chantier et l'emploi généré par l'implantation des entreprises sur les zones logistiques.

A l'initiative de la Région et de l'Etat, une collaboration étroite s'est engagée entre les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation des deux départements, l'ANPE, les missions locales, les PLIE, l'AFPA, l'éducation nationale, les services de la région, la mission Bassin Minier pour coordonner l'action publique au regard des préoccupations de formation professionnelle et de recrutement des entreprises intéressées par une implantation sur les zones logistiques.

Ce dispositif de concertation a également permis de valoriser le dispositif de formation mis en place au profit des entreprises impliquées dans la réalisation du chantier d'aménagement de la plate-forme...

Il est encore trop tôt pour disposer d'une évaluation complète et sérieuse des effets de la plate-forme sur l'emploi dans la région. Quelques années sont encore nécessaires pour que cette étude ait un sens. Néanmoins, l'aménagement de la plate-forme a d'ores et déjà permis l'implantation d'emplois directs. Les études d'impact initiales avaient permis de chiffrer les emplois directs situés sur la plate-forme dans une fourchette de 800 à 1 200 emplois.

La situation actuelle permet d'espérer que les estimations initiales seront significativement dépassées.

La Région associée aux services de l'Etat, s'est assurée du développement de l'offre de formation professionnelle pour répondre au développement de la logistique.

Les actions de formation « préparatoires aux métiers de la logistique » ont été conçues et mises en place dès 2003. L'idée de cette opération était, de travailler sur les métiers de la logistique : cariste, magasinier, préparateur de commandes, gestionnaire de stocks. Dans ce cadre, 116 personnes (52 % de jeunes, 60 % de demandeur d'emploi longue durée, 24 % de femmes) ont été formées et accompagnées vers les métiers précités. 77 % des personnes ayant suivi le cursus de formation avec succès ont pu accéder à l'emploi dans le secteur de la logistique. Cette expérience concluante a permis de créer un cadre d'intervention mobilisable aisément et a surtout démontré la capacité des acteurs locaux à accompagner des personnes en difficulté vers des métiers qui leur sont accessibles.

La programmation régionale de formation propose ainsi plus de 55 000 heures de formation dans le domaine de la logistique.

II – Constitution et fonctionnement du syndicat mixte

B – L'organisation :

Constatant que le siège du syndicat mixte est fixé à l'hôtel du Département du Pas de Calais à Arras, que les services de l'ordonnateur sont installés dans l'hôtel de Région à Lille et que le comptable public du syndicat mixte (le Trésorier Payeur Départemental) est quant à lui situé à Arras, la Chambre considère que cette situation complique à la fois l'accès du public aux documents comptables et les relations entre l'ordonnateur et le comptable du syndicat mixte.

Or, cette situation, liée effectivement au rôle essentiel joué par la Région Nord Pas de Calais lors du démarrage de l'opération (elle assurait la Présidence du Syndicat mixte), n'a, en pratique, engendré aucune difficulté d'accès du public aux documents comptables du syndicat mixte ni empêché l'ordonnateur et le comptable public d'assurer leurs missions respectives. Elle n'a, par ailleurs, fait l'objet d'aucune observation de la part des services du contrôle de la légalité.

C – Le personnel :

Ainsi qu'il a été indiqué à la Chambre régionale des Comptes, les partenaires publics ont souhaité ne pas constituer une structure publique dotée de moyens propres importants pour assurer la maîtrise d'ouvrage du projet ; mais plutôt de faire appel aux compétences de tiers qualifiés pour la conduite du projet en recourant si nécessaire à l'achat des prestations utiles.

Cette décision souveraine du syndicat mixte était principalement dictée par le souci d'assurer une bonne gestion des deniers publics. En effet, dans le cadre de la réalisation d'une opération d'aménagement, telle que la plateforme multimodale de Dourges, la nature et l'étendue des moyens nécessaires évoluent en fonction de l'état d'avancement du projet. Le recours à des professionnels qualifiés, extérieurs au syndicat mixte, permettait en conséquence de ne mobiliser les moyens nécessaires qu'en fonction des impératifs de mise en œuvre du projet.

L'organisation administrative souple mise en place par le syndicat mixte ne l'a pas empêché de d'exercer son devoir de contrôle dans les conditions prévues aux contrats, en ses qualités d'autorité concédante et mandante. Par ailleurs, l'opération d'aménagement a été réalisée dans le respect du bilan financier et du calendrier prévisionnels (particulièrement exigeant), sans qu'aucune insuffisance n'ait pu, par ailleurs, être constatée en matière de passation des différents marchés (mise en concurrence des entreprises, sélection, jugement des offres ou encore attribution des marchés), ainsi que la Chambre régionale des comptes le constate elle-même.

Le syndicat mixte a assuré, avec ses moyens propres, le suivi de plusieurs contentieux (dont un contentieux en matière de TVA contre l'Etat) qui ont pour la plupart trouvé une issue favorable.

III – L'activité du syndicat, hormis ses relations avec la SEML DELTA 3

A – L'assistance à maîtrise d'ouvrage et la SA PROJENOR :

L'extension des missions confiées au groupement constitué entre Projénor-Sorgeco-Eurotrans-Conseil (PSEC) au titre de l'article 2-1b du CCTP du contrat d'assistance conclu avec le syndicat mixte a porté essentiellement sur l'élaboration du dossier de ZAC et le suivi de la procédure. Pour les raisons d'ores et déjà indiquées précédemment, le Syndicat mixte a préféré finalement s'assurer le concours d'un tiers qualifié pour mettre en œuvre la procédure ZAC.

Il s'agissait, en effet, par cet avenant n°3 au marché conclu avec le groupement Projénor-Sorgeco-Eurotrans-Conseil (PSEC) de réduire le délai global d'exécution des missions définies au

marché, afin de respecter le calendrier d'engagement des crédits FEDER, et d'assurer la continuité des opérations de conduite des études et des enquêtes engagées ainsi que des relations avec l'Etat et les partenaires institutionnels jusqu'à la création de la société d'économie mixte locale DELTA 3.

Conformément aux dispositions de l'article 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995, la commission d'appel d'offres du syndicat mixte réunie le 19 juin 2000 a donné à l'unanimité de ses membres un avis favorable à la modification du marché confié au groupement Projenor, Sorgeco, Eurotrans conseil par voie d'avenant (le procès verbal de la commission d'appel d'offres a été transmis en Préfecture du Pas de Calais le 5 octobre 2000, laquelle n'a demandé aucune information complémentaire ni émis d'observations).

B – L'exécution des missions :

La Chambre souligne que des intérêts de retard ont été réglés par le syndicat mixte. En tout état de cause, ces intérêts de retard ne sont pas dus à la faiblesse des moyens du syndicat mixte en personnel. Ils résultent, pour l'essentiel, de difficultés d'interprétation et d'application des instructions comptables concernant les opérations réalisées en mandat par les services de l'ordonnateur et le comptable public lors du démarrage des travaux. Ceci est confirmé par le fait que plus aucun intérêt de retard n'a été mis à la charge du syndicat mixte à compter du 31 octobre 2001.

De plus, l'importance de ces intérêts moratoires (44 896 euros) doit être relativisée au regard de l'ensemble des dépenses engagées dans le cadre des différents mandats conclus, soit la somme de 103, 073 M€. Ils représentent in fine 0,04 % du montant total des travaux payés.

C – Les relations avec la Communauté d'agglomération d'Hénin Carvin (CAHC) :

Ainsi que le rappelle la délibération du conseil syndical du syndicat mixte du 8 décembre 2003, la gestion par la Communauté d'Agglomération d'Hénin Carvin des réseaux viaires et de fluides situés sur le territoire de la Communauté d'Agglomération, s'est inscrite, sur les conseils de Monsieur le Préfet du Pas de Calais, non pas dans le cadre d'une convention de prestation de services intervenue entre les deux personnes publiques, mais d'un transfert de compétences.

Ainsi, il a été procédé à une réduction des compétences du syndicat mixte afin de lui retirer la gestion des équipements publics situés dans l'emprise territoriale de la communauté d'agglomération. Parallèlement, la Communauté d'Agglomération d'Hénin Carvin a approuvé l'extension de ses compétences statutaires à *« l'entretien des voiries, réseaux divers dont les réseaux de défense incendie et espaces verts tels que ceux-ci sont définis dans la convention de mise à disposition entre le syndicat mixte et la communauté d'agglomération. »*

La Communauté d'Agglomération d'Hénin Carvin devenait de ce fait compétente de plein droit pour assurer la gestion des équipements concernés dans les conditions prévues par le transfert de compétences.

En conséquence, les sommes temporairement versées par le syndicat mixte à Communauté d'Agglomération d'Hénin Carvin ne constituaient pas le prix d'une prestation de services mais la mise en œuvre conventionnelle, sur le plan financier, du transfert de compétences intervenu.

IV – Les relations avec la SEM DELTA 3

A – Le cadre général :

2 – La convention de mandat :

- La Chambre conteste la possibilité de recourir à deux cadres juridiques distincts pour procéder à la réalisation de la plate forme multimodale de Dourges (la concession d'aménagement et le

mandat) en se fondant sur les dispositions de la loi du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique et sur la loi SRU du 13 décembre 2000.

- Or, précisément, la **loi sur la maîtrise d'ouvrage du 12 juillet 1985** (dans ses dispositions applicables à la date de conclusion des contrats) mentionnait elle-même, en son article 4, parmi les personnes pouvant se voir confier une convention de mandat « **Toute personne publique ou privée à laquelle est confiée la réalisation d'une zone d'aménagement concertée ou d'un lotissement au sens du titre premier du livre III du code de l'urbanisme pour ce qui concerne les ouvrages inclus dans ces opérations** ».

Par ailleurs, la **circulaire d'application** de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique du **4 mars 1986** vise le cas particulier de la concession et précise que « **il n'y a pas d'incompatibilité entre concession et mandat et en particulier, un concessionnaire de travail public, agissant pour le compte d'un maître d'ouvrage qui assure le financement et auquel l'ouvrage est remis aussitôt après achèvement est soumis aux dispositions de la loi ; dans ce cas, le contrat de concession est combiné avec la convention de mandat prévue par les articles 3 à 5 de la loi.** »

- Par ailleurs, il ne peut être indiqué que la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000 a expressément exclu « **le mandat comme cadre de l'aménagement des ZAC** ». En effet, ainsi que le précise la **circulaire portant présentation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 18 janvier 2001**, la loi a eu pour seul effet, concernant le mode de réalisation d'une ZAC, de remplacer le terme de concession d'aménagement par celui de convention publique d'aménagement « **pour éviter toute confusion avec les concessions de services publics** ».

- A noter, par ailleurs, que les mandats de réalisation de la RD 160 et de l'échangeur autoroutier portent sur des équipements situés en dehors du périmètre de la ZAC.

- Il convient de souligner que la réalisation d'équipements concourant à la réalisation d'une même opération d'aménagement dans le cadre de conventions de mandat (le plus souvent pour les infrastructures primaires) et de concession d'aménagement (pour les autres équipements) est depuis longtemps quasiment systématique. Ces modes de réalisation permettent en effet à la personne publique compétente de récupérer la TVA sur les dépenses d'investissement via le FCTVA (avant la **loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002** en effet les participations du concédant finançant des biens d'investissement destinés à être incorporés dans son patrimoine n'étaient pas éligibles au FCTVA).

■ La Chambre considère, par ailleurs, que les voies de desserte intérieure de l'opération incluses dans le périmètre de la ZAC ne pouvaient pas être réalisées en mandat dans la mesure où la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique exclut de son champ d'application les ouvrages d'infrastructures réalisées en ZAC.

Toutefois, les dispositions des articles 1984 et suivants du code civil et celles de l'article R 321-20 du code de l'urbanisme constituent des fondements juridiques à la réalisation d'équipements par une société d'économie mixte locale dans le cadre d'une ZAC, alors même que les dispositions spécifiques de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique ne seraient pas applicables s'agissant d'équipements d'infrastructure¹.

■ En tout état de cause, il ne peut être indiqué que la conclusion de différentes conventions de mandat qui a permis, il convient de le rappeler, aux personnes publiques mandantes de récupérer la TVA sur les dépenses de travaux dans le cadre du FCTVA, ne simplifierait pas « **l'établissement de comptes rendus financiers** ».

¹ Le mandat est « **un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom** » (Article 1984 du code civil).

« **L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics peuvent, par convention passée avec un des organismes prévus au présent chapitre (société d'économie mixte et établissement public), lui confier le soin de procéder en leur nom et pour leur compte à la réalisation d'études, à des acquisitions foncières, à l'exécution de travaux, et à la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature** ». (Article R 321-20 du code de l'urbanisme)

Au contraire, non seulement toutes les conventions de mandat, organisaient un contrôle technique au profit du maître d'ouvrage, mais, sur le plan comptable et financier, faisaient obligation au mandataire de tenir les comptes des opérations réalisées sous mandat de façon distincte de sa propre comptabilité et d'adresser chaque année à la collectivité un compte rendu financier (comprenant un bilan financier prévisionnel et un plan de trésorerie actualisés), un budget prévisionnel et un plan de trésorerie pour l'année suivante ainsi qu'une reddition de comptes annuelle.

Ces documents ont été soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante du syndicat mixte.

C – La réalisation et la commercialisation des zones logistiques :

1 – Le dispositif :

Le dispositif mis en œuvre pour la réalisation et la commercialisation des zones logistiques semble ne pas avoir été bien appréhendé par la Chambre.

- Le marché des entrepôts logistiques à destination des chargeurs internationaux est essentiellement locatif, même s'ils sont souvent construits pour répondre à la demande de gros clients préidentifiés.

Il était donc décisif de rechercher des investisseurs prêts à s'engager sur le financement à long terme des bâtiments logistiques.

- Certains clients, les logisticiens répondant à des appels d'offres (moins de soixante par an pour toute la France), ont besoin de locaux adaptés déjà construits. Ceci suppose que l'investisseur construise sans occupant préidentifié, au risque que le bâtiment reste vide une fois achevé. C'est ce qui s'appelle, dans le jargon immobilier, la promotion en blanc.

- Un plan architectural d'ensemble a été établi afin d'apporter à la zone une qualité dont trop de zones logistiques sont dépourvues.

- Si Delta 3 entendait que le risque de l'investissement soit pris par l'investisseur, ce ne pouvait être au prix de l'abandon, ni de toute prétention aux honoraires et marges relatifs à la construction, ni de tout contrôle de l'occupation locative au risque que celle-ci ne soit pas conforme à la vocation de la zone. Or, s'il est possible pour un aménageur de contrôler la cession des immeubles, aucun texte ne lui permet un contrôle locatif.

Trois investisseurs spécialisés, les trois principaux propriétaires d'entrepôts logistiques en France, et seulement ceux-là, se sont déclarés prêts à s'engager sur le montant de l'investissement et sur la construction d'un bâtiment « en blanc », une nouvelle construction étant lancée dès que le bâtiment construit ou à construire trouverait preneur. Il s'agissait des fonds Prologis, Logistis et Parcolog. Prologis (fonds d'origine américaine), après négociations, s'est finalement refusé à partager les honoraires et marges et accepter un contrôle locatif de Delta 3. Parcolog (détenu alors par le fonds Blackstone, le promoteur Malvern et le constructeur Bouygues a été vendu à l'assureur italien Generali) ne s'est pas prononcé sur ce dispositif d'association ; de plus, sa candidature présentait un inconvénient dans la mesure où il était déjà engagé dans la construction de bâtiments logistiques à proximité. Logistis, géré par CDC Ixis, filiale de la Caisse des Dépôts, a accepté l'ensemble des conditions présentées. Il est à noter que la Caisse des Dépôts participe au capital de Delta3 et que CDC Ixis apporte la totalité du financement, ce qui au-delà des remarques juridiques ci-dessous, montre que la Chambre n'a pas porté une attention suffisante avant de déclarer le montage irrégulier au titre de l'article L 1523-1 du CGCT.

Logistis a souhaité que soit associé à Delta 3 pour la promotion des bâtiments, des sociétés spécialisées afin d'apporter des bases d'expérience à l'opération et éviter des erreurs techniques dans la conception des bâtiments.

Afin d'associer à parité Delta 3 avec des promoteurs choisis en accord avec Logistis, il a été décidé de constituer :

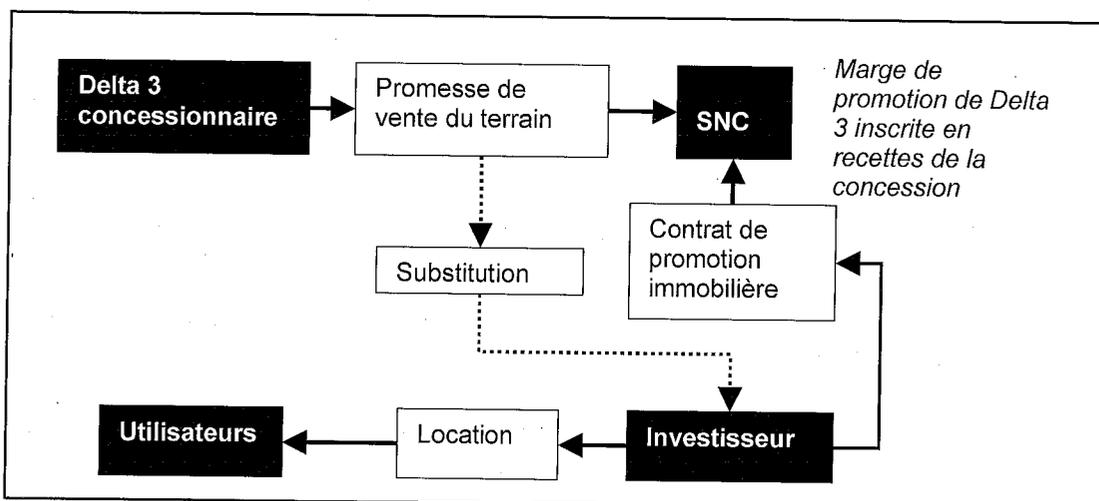
- une société en nom collectif avec la société PRD pour réaliser un programme de cinq bâtiments logistiques d'une surface d'environ 135.000 m² SHON dans la zone LA dénommée « Parc DISTRIPOLE DELTA 3 ».

- une société en nom collectif avec la société PALM PROMOTION pour réaliser un programme de deux bâtiments d'environ 35.000 m² chacun dans la zone LB baptisée « Parc DISTRIRAIL DELTA 3 ».

Logistis a confié à ses deux SNC un contrat de promotion immobilière et l'a assorti d'un mandat de recherche des candidats locataires, permettant ainsi à Delta 3 le contrôle de l'occupation locative recherché. Il est à noter que nonobstant le mandat, Logistis a conservé la totalité du risque financier de l'opération.

Cette association à parité entre Delta 3 et des promoteurs spécialisés représente une des facettes de la volonté d'associer, pour la réalisation de l'opération, le public et le privé, chacun apportant ses compétences et savoir-faire et profitant à parité des honoraires et marge, ainsi qu'il sera détaillé ci-dessous.

La mission d'aide à la commercialisation de la zone, confiée à Projénor, incluait cette recherche d'investisseurs, mission conclue avec succès, que la Chambre semble avoir confondu avec la recherche d'occupation locative, confiée en accord avec Logistis par les SNC Distripôle et Distrirail à des agents immobiliers spécialisés, DTZ et Atis Real.



2 – La régularité du dispositif :

■ La Chambre, après avoir constaté que la mission de « commercialisation – construction » relève effectivement des missions de la société DELTA 3 concessionnaire conteste la régularité de la réalisation des constructions par la SEM, dans le cadre des SNC, au motif que **l'article 14 VI** de la convention publique d'aménagement prévoit que « La réalisation de **constructions destinées à être cédées à des investisseurs** ou à des utilisateurs ne pourra être entreprise qu'à la condition que ces investisseurs ou utilisateurs apportent l'intégralité du financement préalable au lancement de la consultation ».

Or, il résulte de la nature même du contrat de promotion immobilière confié à la SNC constituée par la société Delta 3 que les constructions réalisées par la SNC ne sont pas cédées à l'investisseur. En effet, la SNC intervient en qualité de promoteur mandataire.

En effet, conformément aux dispositions de l'article 1831-1 du code civil qui qualifie expressément le contrat de promotion immobilière de mandat d'intérêt commun², la SNC est un mandataire de l'investisseur qui devient propriétaire des constructions réalisées dès leur achèvement.

² Aux termes de **l'article 1831-1 du code civil** « Le contrat de promotion immobilière est un **mandat d'intérêt commun** par lequel une personne dite "promoteur immobilier" s'oblige envers le maître d'ouvrage à faire procéder, pour un prix convenu, au moyen de contrats de louage d'ouvrage, à la réalisation d'un programme de construction d'un ou de plusieurs édifices ainsi qu'à procéder elle-même ou à faire procéder, moyennant une rémunération convenue, à tout ou partie des opérations juridiques, administratives et financières concourant au même objet. Ce promoteur est garant de l'exécution des obligations mises à la

En conséquence, dans la mesure où les constructions réalisées par la SNC n'étaient pas destinées à être cédées à l'investisseur, les dispositions de l'article 14 VI de la convention publique d'aménagement n'étaient pas applicables.

Logistis a, conformément à ses engagements, apporté la totalité du financement. De plus, le paiement du prix du CPI par Logistis aux SNC Distripôle et Distrirail a été contre garanti par des banques de premier rang, au cas où la Caisse des Dépôts aurait failli dans ses obligations !

Ainsi, compte tenu de la qualité de mandataire de la SNC promoteur et de l'absence de cession par la SNC des constructions réalisées, le dispositif respecte complètement les dispositions de la convention publique d'aménagement.

■ Dans l'hypothèse où la société DELTA 3 aurait réalisé les opérations de promotion pour son compte propre, la Chambre considère que ces interventions, même réalisées dans le cadre d'une filiale, seraient irrégulières au motif qu'elles ne respecteraient pas les dispositions de l'article L 1523-1 du CGCT³.

En premier lieu, il convient d'indiquer que l'article L 1523-1 concerne l'hypothèse où la SEM intervient en qualité de cocontractant dans le cadre de conventions autres que de prestations de services. Or, la société DELTA 3 n'est pas cocontractante mais seulement associée de la SNC titulaire du contrat de promotion immobilière. L'article L 1523-1 du CGCT ne vise pas l'hypothèse d'une filiale de la SEM. C'est la SNC qui est cocontractante au titre du contrat de promotion immobilière.

Le seul lien contractuel entre la société DELTA 3 concessionnaire et les SNC repose sur des promesses de vente de terrains qui n'ont pas pour objet ou pour effet de confier l'exécution d'une quelconque mission à la SEML.

Enfin, la Chambre ne peut procéder à une lecture partielle des dispositions de l'article L 1523-1 du CGCT. Cet article indique, en effet, que dans l'hypothèse où le cocontractant privé n'apporterait pas l'intégralité du financement, l'intervention serait néanmoins régulière dès lors que le conseil d'administration l'aura autorisée à une majorité qualifiée et que la commune d'implantation aura également donné son accord.

En l'espèce, la réalisation des opérations de promotion immobilière a été expressément approuvée à l'unanimité par le conseil d'administration lors de sa réunion du 21 juin 2002. Par ailleurs, les communes d'implantation ont également donné leur accord sur l'opération de construction des bâtiments logistiques notamment dans le cadre de leur association au titre de la création de la ZAC.

■ La Chambre indique, par ailleurs, que le syndicat mixte pour la réalisation de la plate forme multimodale de Dourges n'a pas expressément autorisé la société DELTA 3 à constituer des SNC malgré les dispositions de l'article L 1524-5 du CGCT.

Selon l'article L 1524-5 du CGCT, « Toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration, en application du premier alinéa du présent article ».

charge des personnes avec lesquelles il a traité au nom du maître de l'ouvrage. Il est notamment tenu des obligations résultant des articles 1792, 1792-1, 1792-2 et 1792-3 du présent code.

Si le promoteur s'engage à exécuter lui-même partie des opérations du programme, il est tenu, quant à ces opérations, des obligations d'un locateur d'ouvrage. »

³ Selon l'article L 1523-1 du CGCT : « Les sociétés d'économie mixte locales peuvent intervenir pour des personnes qui ne participent pas à leur capital.

Pour les opérations autres que des prestations de services, cette intervention est subordonnée à la condition que ces personnes apportent préalablement la totalité du financement nécessaire, s'il s'agit de personnes privées, ou garantissent la totalité du financement nécessaire, s'il s'agit de personnes publiques ; à défaut, ces interventions sont soumises à l'accord préalable du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, pris à une majorité des deux tiers comprenant la moitié, au moins, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, actionnaires, ainsi, s'il y a lieu, qu'à l'accord de la collectivité territoriale sur le territoire de laquelle l'investissement immobilier est prévu. »

En l'espèce, le conseil d'administration de la société DELTA 3 (dont le syndicat mixte est membre) a expressément autorisé lors de sa réunion du 21 juin 2002 la constitution de la société en nom collectif entre la société DELTA 3 et la société PRD.

Par ailleurs, le syndicat mixte, saisi par la société DELTA 3, a autorisé la création des filiales de promotion immobilière lors de la réunion de son conseil syndical du 21 juin 2002. En effet, l'exposé préalable de Monsieur le Président du Syndicat mixte a expressément indiqué que la réalisation de ces opérations de promotion immobilière s'inscriraient dans le cadre de sociétés en nom collectif qui seraient constituées par la société DELTA 3, auxquelles la SEM aménageur consentirait des compromis de vente de terrains.

Or, le comité syndical a délibéré afin « d'autoriser la SAEM DELTA 3 à signer les compromis de vente au profit des sociétés en nom collectif précitées **dans les conditions susvisées** ». Le comité syndical en faisant référence aux conditions mentionnées par Monsieur le Président du Syndicat mixte a non seulement autorisé la vente des terrains par la SEM aux sociétés en nom collectif mais a également autorisé la constitution de celles-ci par la société DELTA 3.

3 - La pérennité du dispositif et ses conséquences financières

La Chambre transcrit les indications du Président Directeur Général de Delta 3 à compter de juillet 2004 qui précise qu'il a « dû poursuivre les engagements contractuels liant la SEM Delta 3 aux SNC de commercialisation et de co-promotion, [il a] pris la décision de traiter en direct, à chaque fois que cela était possible, les nouvelles implantations. Force est de constater que la commercialisation a, de ce fait, pris une toute autre dimension depuis juillet 2004 : implantation de Leroy-Merlin, Eveil et Jeux, Gefco-Yamaha, Kiabi. Grâce à cette nouvelle politique de commercialisation, nous aurons, à la fin de cette année, rempli Delta 3. »

Cette déclaration doit être complétée sur plusieurs points.

- Delta 3 n'a aucunement mis fin, après 2004, à l'organisation des SNC telles qu'elles avaient été mises en place. Le champ d'intervention de la SNC Distripôle Delta 3 a ainsi été étendu par décision de son assemblée générale du 30 août 2005, publiée au registre du commerce le 14/10/2005. Cette extension portait sur des terrains qui avaient été réservés, hors du champ des SNC, pour permettre justement d'autres formes d'organisation de la maîtrise d'ouvrage. Cette extension n'a pas été marginale puisqu'elle a été réalisée sur 156 016 m².
- Cette extension a été faite pour permettre l'accueil de Leroy-Merlin qui, n'a pas été réalisé par une « nouvelle politique de commercialisation », mais par la poursuite et l'extension de celle qui avait été mise en place initialement. C'est en effet l'associé de Delta 3 dans la SNC Distripôle, le promoteur PRD qui a engagé la négociation avec Leroy-Merlin, le 22 juin 2004 et lui a adressé une lettre d'offre, avec l'accord de l'ancienne direction générale, le 28 juin 2004.

Il en est de même pour la société Eveil et Jeux avec laquelle la négociation a été engagée dès le 15 avril 2003 et renouvelée le 25 mars 2004, cette société confirmant son souhait d'implantation et acceptant les conditions d'accueil, tout en réservant la date de cette implantation qui nécessitait une réorganisation interne.

- La négociation avec Yamaha s'est engagée le 3 juin 2004, et a été confirmée par lettre d'offre du 29 juin 2004.

Cette poursuite du dispositif arrêté antérieurement n'est en rien critiquable, d'autant qu'il a produit non seulement des effets commerciaux positifs, mais également, comme il avait été recherché, des retours financiers très importants puisque 102 millions d'euros de bâtiments ont été commercialisés, rapportant en honoraires à la SAEM Delta 3, 2 500 000 euros et en marges de promotion 6 400 000 euros revenant à la concession et en conséquence, aux collectivités associées dans le syndicat.

Ainsi, ce sont neuf millions d'euros environ, à ce jour, qui, en raison de l'organisation mise en place, ont bénéficiés aux pouvoirs publics et qui n'ont pas été appropriés par la

promotion, comme cela aurait été le cas, dans une forme d'aménagement classique, à laquelle se réfère la Chambre.

V – La gestion de la plate forme

A – Le choix d'un bail commercial :

B – Les irrégularités :

1 – La capacité de la SEM à agir :

La société Delta 3 a été expressément autorisée, dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public consentie par VNF, à réaliser le quai fluvial. Il convient d'ajouter que la Chambre semble confondre deux conventions d'AOT ; l'une qui visait à autoriser les travaux dans le domaine public fluvial ; elle s'est achevée avec la fin des travaux en 2003, certains ouvrages comme la darse de retournement ayant été d'ailleurs réalisés par VNF et non par le Syndicat Mixte ou la société Delta 3 ; l'autre portait sur une occupation à long terme et ne concernait que les ouvrages situés au droit du terminal et non le pont routier d'accès à la zone logistique qui n'a aucune utilité pour l'exploitation portuaire.

Les terrains donnés à bail commercial à LDCT ont été acquis par la société, essentiellement auprès de l'EPF Nord-Pas de Calais, mais également, pour une parcelle, auprès de VNF. Ces terrains ont reçu la totalité des équipements d'infrastructure : voies ferrées, cours d'évolution des grues, portiques de manutention, voies routières, zones de stockage. Le quai fluvial ne fait l'objet d'aucune exploitation commerciale ; il s'agit d'un mur construit afin d'éviter l'effondrement des berges, la zone de déchargement (en terrain privé) étant située à un niveau beaucoup plus élevé que le canal qui la borde.

La Chambre cite, sans les préciser, des équipements qui seraient installés à titre précaire dans le domaine fluvial. Nous ne voyons pas à quel équipement, soumis au bail, la Chambre peut penser. Si ces équipements avaient existé, le descriptif n'aurait pas été pour autant irrégulier ; ainsi que le confirme l'avis du Conseil d'Etat du 31 janvier 1995 cité⁴, il n'existe aucun obstacle juridique à ce que le titulaire d'une AOT donne ensuite en location l'ouvrage ou les constructions qu'il a réalisées dans ce cadre juridique.

De ce fait, il est surprenant que la Chambre régionale des comptes conteste la capacité de la SEM à donner à bail les ouvrages qu'elle a réalisés dans le cadre de l'AOT que lui a consentie VNF.

Par ailleurs, si les dispositions de l'AOT n'imposaient en aucun cas à la société DELTA 3 de solliciter l'accord préalable de VNF avant la conclusion du bail commercial (celui-ci ne constituant ni une convention de prestation de services ni une délégation de service public), en tout état de cause, VNF a été expressément informée par les soins de la société du contrat de location à intervenir.

Il n'existe aucun obstacle juridique à la conclusion par la société concessionnaire d'un contrat de location dont la durée excède celle de la concession d'aménagement. Dans cette hypothèse, le concédant est substitué au concessionnaire pour la poursuite du contrat. Ainsi, l'article 14 IV de la convention publique d'aménagement conclue le 29 décembre 2000 indique expressément qu'à

⁴ « Le titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public de l'Etat devient à compter de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle (loi du 25 juillet 1994), titulaire d'un droit réel sur les immeubles (...) que le gestionnaire du domaine l'autoriserait à construire, à défaut de prescription de son titre juridique y mettant obstacle. »

« La loi du 25 juillet 1994, en permettant au titulaire d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public de l'Etat de disposer d'un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise « pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre », n'exclut pas que ce droit réel soit utilisé en vue de la réalisation d'un ouvrage qui serait mis, par voie de bail, à la disposition de la personne gestionnaire du domaine de l'Etat » et a fortiori d'un tiers. (Avis du Conseil d'Etat Section de l'Intérieur et des travaux publics du 31 janvier 1995).

l'expiration du contrat, le syndicat mixte reprendra « *les contrats de location* » en cours. Ce principe est réaffirmé aux articles 15.3 et 24 de la convention publique d'aménagement. Par ailleurs, le concédant a donné son accord à la conclusion du bail commercial ainsi que l'impose l'article 14 II de la convention publique d'aménagement.

2 – Les opérations d'urbanisme et le bail commercial :

■ La Chambre indique également que la société DELTA 3 n'était pas habilitée à donner les équipements du chantier multitechnique en location dans le cadre de la concession d'aménagement.

Il convient cependant de rappeler les dispositions de l'article 2.5 de la concession d'aménagement suivant lesquelles « *Pendant toute la durée des présentes (10 ans), la SAEM mettra les équipements du chantier multitechnique réalisé à la disposition des utilisateurs finaux que sont les opérateurs de transport combiné, dans des conditions définies en accord avec le Syndicat Mixte.* »

La notion de mise à disposition renvoie de toute évidence à la location des ouvrages aux opérateurs de transport combiné.

Par ailleurs, la faculté donnée à l'aménageur de louer les ouvrages apparaît à de nombreuses reprises dans la concession d'aménagement et notamment aux articles 2.4, 14 et 14 I⁵.

■ La Chambre, se plaçant ensuite sur le terrain de l'opportunité, met en cause le choix effectué par le syndicat mixte de ne pas avoir érigé la gestion des équipements multi techniques en activité de service public.

Cette appréciation méconnaît en effet les réalités auxquelles fut confronté le Syndicat mixte lors du choix du mode gestion de ces équipements. Il s'agissait alors pour le Syndicat mixte, de s'assurer de l'efficacité de cette gestion au regard d'un environnement économique dégradé et de la rigidité des dispositifs de droit public disponibles.

Le syndicat mixte lors de la conclusion de la concession d'aménagement a fait le choix de laisser les utilisateurs de l'ouvrage prendre en charge l'organisation et le fonctionnement de l'équipement considérant qu'ils sont les mieux à même de définir leurs besoins et d'organiser le fonctionnement des équipements en fonction de leurs contraintes.

L'ambition du syndicat mixte a été, dès l'origine, de pouvoir offrir aux opérateurs un équipement répondant parfaitement à leurs besoins et aux nécessités de leurs activités, gage du succès de la plateforme multimodale de Dourges.

Ainsi, par exemple, le fait de ne pas avoir érigé l'activité en service public permet aux opérateurs (regroupés dans la structure locataire) de définir eux mêmes et d'adapter librement les tarifs de l'exploitation aux nécessités du marché. Un tel choix ne méconnaît ni l'intérêt général, ni la bonne gestion des équipements en cause.

Par ailleurs, l'activité en question, ne relevait pas, en elle-même, des activités habituelles du service public. La gestion des équipements du chantier multitechnique ne constitue pas, en effet, une activité de service public par nature ni par détermination de la loi. En conséquence, elle n'est susceptible de constituer un service public que si le syndicat mixte décide de l'ériger ainsi. En l'absence de définition légale, il est d'usage de considérer qu'un service public est « *une activité*

⁵ - **Article 2.4** a relatif aux missions de commercialisation du concessionnaire : « *Mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation dans les meilleures conditions possibles ; organiser toute structure d'accueil et de conseil des acquéreurs potentiels, céder les terrains ou les immeubles bâtis, les concéder ou les louer à leurs divers utilisateurs ; préparer et signer tous actes nécessaires.* »

- **Article 14 I** relatif aux « modalités de cession, de concession ou de location des immeubles » : « **Les biens immobiliers, bâtis ou non bâtis, acquis ou pris à bail par la SAEM, font l'objet de cessions, de concessions d'usage, de location ou de remises au profit soit des utilisateurs, soit des collectivités publiques, des établissements publics groupant plusieurs communes ayant compétence en matière d'urbanisme, des concessionnaires de services publics ou des associations syndicales ou foncières intéressées.** »

- **L'article 14** organise un agrément préalable de la personne publique cocontractante, avant toute cession ou location, de la personne de l'acquéreur ou au preneur ainsi que du prix et des modalités de paiement.

d'intérêt général, gérée ou contrôlée par une personne publique ayant décidé de l'ériger en service public ».

A noter que sur le Terminal de Saint Sauveur, les opérateurs étaient seulement titulaires d'une AOT (laquelle, sur une dépendance du domaine privé, est équivalente à un contrat de location).

Or, la mise en place d'une délégation de service public risquait de se heurter à une absence de candidature (compte tenu de la situation difficile rencontrée par les opérateurs en 2003) ou à une candidature unique d'un opérateur (ou d'un groupement d'opérateurs) de nature à empêcher les autres (tels les opérateurs ferroviaires) d'apporter leur trafic à Dourges (ils seraient en effet restés à Saint Sauveur ou à Lomme).

Dès lors, ayant la volonté de permettre à tous les opérateurs de pouvoir utiliser les installations réalisées et d'améliorer leur fonctionnement, le syndicat mixte et la société DELTA 3 ont introduit dans le bail commercial des dispositions permettant, en conférant la qualité d'associé à chaque utilisateur des équipements (s'il le souhaite), de le faire participer aux décisions de la société concernant le fonctionnement du chantier multitechnique. La faculté conférée à chaque utilisateur des équipements du chantier multitechnique de participer aux décisions de la société concernant son fonctionnement est en effet de nature à l'améliorer.

- Le **Ministère de l'Équipement et des Transports** par un courrier adressé à la société DELTA 3 en date du **17 juin 2002**, qui avait au préalable consulté un Conseiller d'Etat sur le montage retenu, a expressément confirmé la possibilité pour la société de donner en location le terminal de transport combiné de la plate forme de Dourges à une SAS d'exploitation dans le cadre d'un bail commercial ainsi que la conformité de ce bail avec les règles de mise en concurrence, les règles d'accès aux infrastructures et celles relatives aux aides d'Etat.

- Par ailleurs, la mise en place d'une concession portuaire, ainsi que le suggère la Chambre régionale des comptes, ne pouvait être aucun cas être retenue :

- En effet, la construction de la plate forme multimodale de Dourges ne pouvait pas être assurée dans le cadre de concessions conclues avec VNF et RFF, ainsi que le précise le compte rendu d'une réunion tenue le 15 octobre 1999 en présence de la Région Nord Pas de Calais, de la Direction des transports terrestres, de Voies Navigables de France, de Réseau Ferré de France et de la Direction régionale de l'équipement du Nord Pas de Calais concernant les modalités de création de la plate forme multimodale de Dourges.

La Sous direction des transports par voies navigables de la Direction des transports terrestres du Ministère de l'Équipement avait expressément indiqué, lors de la réunion du 15 octobre 1999 réunion tenue en présence de la Région Nord Pas de Calais, de la Direction des transports terrestres, de Voies Navigables de France, de Réseau Ferré de France et de la Direction régionale de l'équipement du Nord Pas de Calais, que ni Voies Navigables de France ni Réseau Ferré de France n'entendaient confier de concession au syndicat mixte dans la mesure où ces deux établissements publics :

- a. devaient « *mobiliser leurs efforts sur la gestion des réseaux qui leur sont confiés, mission qui constitue leur vocation principale et représente une lourde responsabilité* ».
 - b. n'étaient concernés « *que par les interfaces (port, voie mère d'embranchement ferroviaire) entre la plate forme et leurs réseaux respectifs.* »
- Par ailleurs, le syndicat mixte pour la réalisation de la plate forme multimodale d'intérêt européen de Dourges n'était pas habilité en 1999 à créer un port fluvial. C'est en effet la loi n° 2003-399 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels qui a autorisé les collectivités territoriales et leurs groupements à constituer leur propre domaine public fluvial soit directement par expropriation, acquisition amiable ou création soit par transfert de propriété d'un élément du domaine public fluvial de l'Etat.
 - Enfin, la réalisation de la plateforme multimodale via la création d'un port fluvial n'aurait pas répondu au souhait des différents partenaires publics de créer un équipement reposant sur la tri modalité et surtout n'aurait pas permis de mettre en place un mode de gestion unitaire et globale de l'équipement.

En conséquence, la gestion du terminal de transport combiné de Dourges en dehors de toute activité de service public est un choix délibéré du syndicat mixte, conforme au pouvoir de décision

souverain de la personne publique quant aux modalités de gestion des équipements dont elle est propriétaire, effectué afin d'améliorer les conditions de fonctionnement et d'exploitation du Terminal.

La gestion de la plate forme multimodale dans le cadre d'un bail commercial respecte par ailleurs, ainsi que le Ministère de l'Equipement et des Transports l'a confirmé par un courrier du 17 juin 2002, l'ensemble des règles communautaires ou de droit interne en matière de mise en concurrence, d'accès aux infrastructures ou d'aides d'Etat.

Enfin, elle s'inscrit totalement dans l'impossibilité pour le syndicat mixte de réaliser la plate forme multimodale dans le cadre de concessions qui lui auraient été confiées par VNF et RFF, lesquels avaient expressément écarté cette hypothèse, et de l'incompétence légale du syndicat mixte pour réaliser la plateforme multimodale dans le cadre de la création d'un port fluvial.

■ L'obligation pour le bailleur d'accorder au preneur une indemnité d'éviction à défaut de renouvellement du bail constitue une disposition impérative du régime des baux commerciaux énoncée par l'article L 145-14 alinéa 1^{er} du code de commerce, à laquelle il ne peut être dérogé.

C – Le déséquilibre du contrat :

1 – Le loyer du bail commercial :

- Comme le relève le Chambre, la valeur de l'UTI a été fixée en référence au prix du marché communiqué par le Directeur des Transports Terrestres du Ministère de l'Equipement.

Le souci du syndicat mixte de pratiquer un loyer conforme au marché apparaît expressément à l'article 5.1.2 du bail commercial précisant que « *tous les trois ans à compter de 2009, le bailleur demandera au Ministère de l'Equipement et des Transports de se prononcer sur la valeur de l'UTI afin de pouvoir déterminer un loyer correspondant au prix normal du marché pour les trois années suivantes.* »

- Il est exact que le loyer pour les années 2003 et 2004 a été calculé sur la base d'un trafic de 70.000 UTI. Le loyer de 70 000 UTI a été fixé, au regard du trafic existant à Lille Saint Sauveur, en tenant compte en diminution du report de trafic sur Lille-Lomme (terminal neuf que RFF venait d'ouvrir) et en augmentation de l'implantation nouvelle de Transfesa (opérateur espagnol) que Delta 3, avec l'appui commercial de Projénor, a négocié ; il est à noter que, depuis lors, aucun nouvel opérateur de transport combiné ne s'est implanté à Dourges, alors que diverses négociations étaient largement engagées.

- S'il existe une quelconque ambiguïté sur le fait que le plafonnement du loyer à 150 000 UTI ne concerne que les années 2005 à 2007, ainsi que le bailleur et le preneur le reconnaissent, un avenant au bail commercial sera conclu pour le préciser.

- En tout état de cause, ainsi qu'il a été précisé ci-dessus, le terminal a été conçu pour accueillir 150 000 UTI. Si ce volume (ambitieux) était atteint ou dépassé grâce à une gestion très dynamique des installations, il serait nécessaire de réaliser de nouveaux équipements pour lesquels les espaces ont été réservés et les équipements rendus possibles par la pose d'une aiguille dans la voie ferrée d'accès. En ce cas, un avenant au bail, précisant les nouvelles conditions d'exploitation et un nouveau loyer, sera nécessaire.

2 – La clause dérogatoire :

La Chambre indique que les recettes de location sont grevées de charges d'un montant quasi équivalent résultant d'une clause dérogatoire figurant à l'article 5.2 du bail commercial.

Les charges concernées sont celles qui incombent normalement au propriétaire bailleur. Il s'agit des travaux et dépenses suivants :

- l'assurance des biens loués;
- l'impôt foncier,
- les grosses réparations,
- les travaux d'amélioration.

Le bail commercial prévoit cependant que la société DELTA 3 remboursera les dépenses que le preneur aura du engager à ce titre.

L'objectif de ce dispositif est de permettre au preneur de réaliser les grosses réparations et les travaux d'amélioration suivant un calendrier et un programme correspondant parfaitement aux exigences de son exploitation, même si la charge des dépenses incombe au bailleur.

Dans la mesure où ces dépenses sont traditionnellement à la charge du propriétaire et où elles peuvent ne pas être répercutées sur le preneur, le dispositif mis en place ne constitue donc pas une aide consentie à la société LDCT.

■ Les propos de l'exploitant rapportés par la Chambre ne concernent pas ces travaux. Ils sont relatifs aux travaux d'équipement et d'installation que le preneur trouverait nécessaires ou utiles de réaliser sur les biens loués, lesquels nécessitent cependant l'accord préalable du bailleur et la surveillance d'un architecte ou d'un bureau d'études techniques agréé par lui.

Ces dispositions sont habituelles dans un bail commercial et depuis longtemps admises par la jurisprudence (CA Paris 22 janvier 1993). Elles permettent au bailleur de s'assurer que les travaux que le preneur envisage de réaliser ne sont pas de nature à compromettre notamment la solidité, la destination ou la valeur des biens loués.

Ces dispositions se justifient d'autant plus en l'espèce au regard de l'intérêt général attaché au bon fonctionnement du chantier multitechnique de la plateforme multimodale.

D'une façon générale, il n'a été mis à la charge de la société LDCT aucune autre obligation que celles qui figurent habituellement dans un bail commercial.

■ La Chambre régionale des comptes indique que « Dans l'état actuel du dossier, le contrat de bail conclu par la SEM, mandataire du syndicat mixte, sans appel à la concurrence et, s'agissant du quai fluvial, sans titre pour agir, a toutefois pour effet de mettre à la disposition d'une société créée pour l'occasion, pour 18 années renouvelables de droit et pour un montant maximal de 75 000 € annuels, des équipements d'une valeur de 100 M€, financés sur fonds publics. Dans le même temps, le syndicat mixte supporte de lourdes annuités d'emprunt » et ajoute « La chambre en conclut que la solution retenue, celle du bail commercial, ne satisfait ni aux obligations de transparence, ni aux intérêts de la SEM et du syndicat mixte, ni semble-t-il, à ceux de l'exploitant. »

Ces propos ne peuvent être acceptés pour les raisons suivantes, rappelées, pour l'essentiel ci avant et exposées dans le courrier de réponses aux observations provisoires communiqué à la Chambre :

- En 1er lieu, il sera rappelé que le bail commercial n'a pas été conclu par la société DELTA 3 en qualité de mandataire du syndicat mixte mais de concessionnaire d'aménagement.
- S'agissant du quai fluvial (qui ne fait pas partie de l'exploitation commerciale), il a été justifié ci avant que la société DELTA 3 était tout à fait habilitée à consentir un bail commercial sur un ouvrage réalisée dans le cadre d'une AOT ainsi qu'un avis du Conseil d'Etat du 31 janvier 1995 l'a confirmé. La Chambre a indiqué qu'elle renonçait à se prononcer sur ce point de droit (cf. rapport), mais affirme cependant que la société ne disposait d'aucun titre pour agir.
- La chambre indique que le bail commercial a été conclu sans appel à la concurrence et sans satisfaire aux obligations de transparence, alors que la réglementation n'impose aucune obligation de publicité ou de mise en concurrence avant la conclusion d'un tel contrat et que le **Ministère de l'Équipement et des Transports** par un courrier adressé à la société DELTA 3 en date du **17 juin 2002** a expressément confirmé la possibilité pour la société de donner en location le terminal de transport combiné de la plate forme de Dourges à une SAS d'exploitation dans le cadre d'un bail commercial ainsi que la conformité de ce bail avec les règles de mise en concurrence, les règles d'accès au infrastructures et celles relatives aux aides d'Etat.

Le bail commercial a été conclu en toute transparence et après de nombreux débats au sein du cercle professionnel d'accompagnement chargé par le Président en exercice jusqu'à la livraison de l'ouvrage, de l'éclairer sur les choix.

- Le loyer perçu par le syndicat mixte, non seulement n'est pas plafonné sur toute la durée du contrat, mais, en plus, correspond précisément au niveau du marché. L'article 5.1.2 du

bail commercial, que la Chambre régionale des comptes ne semble ne pas avoir remarqué, précise en effet que le bailleur s'est engagé à demander au « Ministère de l'Équipement et des Transports de se prononcer sur la valeur de l'UTI afin de pouvoir déterminer un loyer correspondant au prix normal du marché pour les trois années suivantes ».

Par lettre du 12/08/2002, le Directeur des Transports Terrestres a fait savoir à Charles Masse, Directeur Général Délégué de Delta 3 que « le prix du marché actuel de la location des terminaux ressort au plan national à 5 euros HT par UTI transbordée ».

- Les dépenses supportées par la société DELTA 3 et le syndicat mixte au titre de l'impôt foncier, de l'assurance des biens loués, des grosses réparations ou des travaux d'amélioration sont celles qui pèsent juridiquement et traditionnellement sur tout propriétaire bailleur.

Il faut noter que cette formule a facilité le transfert d'une partie du personnel expérimenté, en charge des opérations terminales à Lille Saint Sauveur. Si, après appel d'offres, un autre opérateur avait été choisi, le personnel aurait dû être licencié ou les sociétés concernées CNC et Novatrans seraient restées à Lille. Ce ne sont pas les 100 UTI utilisant la voie fluviale en 2005 qui auraient pu supporter les charges correspondant à 75 000 UTI correspondant au loyer minimal demandé par Delta 3 et que la Chambre considère (à tort) comme insuffisant !

Au contraire des commentaires de la Chambre régionale des comptes, le choix du bail commercial a été motivé par le souci du syndicat mixte de pouvoir offrir aux opérateurs un équipement répondant parfaitement à leurs besoins et aux nécessités de leurs activités, gage du succès de la plateforme multimodale de Dourges. Il a, de ce fait, permis aux utilisateurs de l'ouvrage de prendre en charge l'organisation et le fonctionnement de l'équipement considérant qu'ils sont les mieux à même de définir leurs besoins et d'organiser le fonctionnement des équipements en fonction de leurs contraintes.

En tout état de cause, le recours à une concession portuaire, préconisé par la Chambre régionale des comptes, non seulement devait être écartée pour des considérations juridiques et compte tenu des décisions prises par VNF (et de RFF) à ce sujet, mais n'aurait pas permis au syndicat mixte de créer un équipement reposant sur la trimodalité et sur une gestion unitaire et globale, ainsi qu'il l'a souhaité dès l'origine.

VI – ELEMENTS FINANCIERS

B – La non fiabilité des comptes :

2 – Les anomalies dans les comptes de la SEM :

La Chambre relève que les comptes de la convention publique d'aménagement, de la convention de mandat et des opérations propres présentent en 2001 des montants différents à l'actif et au passif.

Si le commissaire aux comptes de la société n'a jamais porté à la connaissance de ses dirigeants une quelconque anomalie concernant ses comptes, il convient de noter également que le bilan global de la société est équilibré au titre de l'exercice visé et que, si une maladresse de présentation peut être soulignée, elle ne remet pas en cause l'équilibre réel des comptes et leur sincérité.

Les comptes sociaux de la société sont le compte global qui est bien équilibré, les comptes de fonctionnement, de concession et de mandat n'étant que des sous détails analytiques du compte global.

Il n'est pas exact de considérer que les comptes de la société sont un agrégat de comptes de la concession, du mandat et de son activité propre.

Les écarts dans la présentation des comptes analytiques proviennent de la non édition dans les comptes présentés des sous comptes de liaison, que la société a utilisé à bon droit contrairement

à ce que soutient la Chambre. En effet, en application de la convention de mandat et de la convention publique d'aménagement, la société doit tenir sa comptabilité de manière à faire apparaître distinctement les comptes des opérations.

Toutefois, comme toute société anonyme, une SEM est soumise, dans l'exercice de ses activités aux règles de la comptabilité privée, en l'occurrence le plan comptable général avec quelques adaptations qui ont reçu l'avis favorable du Conseil national de la Comptabilité privée (CNC avis du 12 juillet 1984). Les SEM doivent à ce titre produire chaque année des comptes sociaux comportant un bilan, des comptes de résultat et des annexes, reprenant l'ensemble de ses activités. Aussi, les comptabilités n'étant pas indépendantes, la société pouvait valablement utiliser les comptes de liaison 18 en application de l'avis n° 99.05 du 18 Mars 1999 cité par la Chambre.

Il est à noter que l'organisation comptable de la société DELTA 3 découle directement des principes directeurs établis par le guide comptable des professionnels des SEM (FNSEM, page 168).

2 – Le défaut de cohérence entre comptes du mandant et comptes du mandataire ou aménageur :

- Le rapport relève qu'à l'actif du syndicat mixte figure des immobilisations à hauteur de 43,6 M €, et que les actifs portés au bilan de la CPA s'élèvent à 82,4 M €.

Les actifs immobilisés de la société sont constitués par le terminal de transport combiné. Le bien a été financé par des subventions d'équipement (et non des avances) du Syndicat mixte pour un montant de 44.101.365 € et par des subventions au titre du FITTVN et du FEDER.

Par ailleurs, comme développé plus haut, le mur du quai fluvial a été réalisé au nom et pour le compte du syndicat mixte dans le cadre de la convention de mandat et n'a donc pas à figurer dans les immobilisations de la SEM.

- En ce qui concerne les biens de retour, la Chambre apparaît confondre les voiries et réseaux remis au syndicat et qui devront être intégrés dans ses comptes dès leur remise et les dépenses de réalisation du terminal (TAC) et alimentation en eau potable du chantier multimodal qui n'intégreront les Comptes du syndicat qu'à l'expiration de la CPA (article 15-3).

Au vu des réponses apportées ci-dessus et hormis la maladresse de présentation du bilan 2001, le rappel au principe comptable d'image fidèle et sincère des opérations apparaît particulièrement excessif.

C – Les situations financières :

Le rapport relève que la rémunération de la société sur les trois premiers exercices provenait essentiellement de la rémunération forfaitaire versée par le syndicat mixte au titre des missions principales réalisées en qualité de mandataire (réalisation des ouvrages publics) et de concessionnaire (réalisation et commercialisation du terminal, viabilisation et commercialisation des terrains).

Il n'avait pas échappé au syndicat mixte qu'à l'avenir l'essentiel des recettes proviendrait de la promotion des bâtiments logistiques, notamment à hauteur de 2.5 % des dépenses HT dans le cadre des programmes de DISTRIPOLE DELTA 3 et DISTRI-RAIL DELTA 3, dont la régularité a été démontrée plus haut.

Accessoirement, il sera rappelé à la Chambre que, dans le cadre d'une concession d'aménagement, aucune rémunération n'est versée par le concédant au concessionnaire. La rémunération du concessionnaire, constitue une imputation de charges qu'il est autorisé à imputer dans les comptes de la concession d'aménagement.

Comme le remarque la Chambre régionale des comptes, les budgets en charge et en produit de la concession d'aménagement, après livraison des principales infrastructures, ont été parfaitement respectés.

La Chambre souligne l'excellence de la situation financière de Delta 3, telle qu'elle ressort des comptes de 2003. Elle souligne également que, passée cette période de réalisation, l'équilibre financier repose sur la construction de bâtiments logistiques. Cette observation est particulièrement pertinente. En effet, la situation financière de la société a continué à être bénéficiaire, en raison des deux millions et demi d'euros de rémunération tirés des SNC, système pourtant critiqué par la Chambre.

La Chambre indique que « *la société Delta 3 n'aura plus à rémunérer la S.A. Projénor à hauteur de 2,5 % du prix de vente H.T.* » des bâtiments logistiques qui n'étaient pas déjà inclus dans les zones Distripôle et Distrirail.

Cette remarque n'est pas fondée. En effet, les nouvelles constructions ont été incluses dans la zone Distripôle Delta 3.

En conséquence, la rémunération n'est pas perçue par Projénor mais par le promoteur privé PRD, qui bénéficiera, en outre, de 5 % environ du prix à titre de marge, bénéfice auquel Projénor n'a jamais prétendu.

