



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE MÉDITERRANÉE (SPLM) (département du Var)

Exercices 2010 à 2018

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 décembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA SPLM	7
1.1 Contexte, historique et environnement de la société	7
1.2 Actionnariat.....	9
1.3 La gouvernance	10
1.3.1 Le président et le directeur général.....	10
1.3.2 Le conseil d'administration (CA)	11
1.3.3 Le comité technique.....	15
1.3.4 Analyse des modalités d'exercice du contrôle analogue et incidences sur l'attribution des différentes concessions.....	15
2 ORGANISATION DU GROUPE SEMEXVAL / SPLM ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	21
2.1 Répartition des moyens entre SEMEXVAL et SPLM.....	21
2.1.1 Présentation des cadres successifs de mise en commun des moyens	21
2.1.2 Une organisation critiquable.....	22
2.2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	23
2.2.1 Mode de fonctionnement de la société	23
2.2.2 Les effectifs	23
2.2.3 La présidence de la SPLM.....	24
2.2.4 Le directeur général (DG) de la SPLM.....	24
2.2.5 Les responsables de service : rémunérations en avantages en nature	26
3 LES ACTIVITÉS DE LA SOCIÉTÉ	27
3.1 Cadre juridique de réalisation des concessions publiques d'aménagement.....	27
3.1.1 Objet des concessions publiques d'aménagement	27
3.1.2 Obligations des parties.....	27
3.1.3 Répartition du risque propre à l'opération	28
3.2 Concessions publiques d'aménagement conclues par la société	29
3.2.1 La concession Cœur de Ville II à La Valette-du-Var	29
3.2.2 L'aménagement de la ZAC d'Hyères la Crestade	32
3.2.3 La concession « Toulon vous accueille »	33
3.2.4 L'aménagement du Cœur du Village de la commune de Signes	37
3.2.5 Les concessions publiques d'aménagement passées avec des communes de Corse : Calvi et Lucciana	37
4 ANALYSE FINANCIÈRE.....	38
4.1 Règles comptables appliquées et fiabilité des comptes	38
4.1.1 Rémunération des opérations.....	39
4.1.2 Fiabilité des comptes et incidences financières	39
4.2 Analyse financière	41
4.2.1 Une sous-capitalisation chronique et un solde financier déficitaire qui n'apparaît pas dans les comptes sur les 8 dernières années.	41
4.2.2 Les flux financiers entre comptes de concession.....	44

5	GRAND SUD PASSION : LA GRANDE CONCESSION D'AMENAGEMENT DU SECTEUR SUD DE LA VALETTE-DU-VAR.....	46
5.1	Présentation générale de la concession	46
5.1.1	Une convention de concession initiale centrée sur le projet Famille Passion.....	46
5.1.2	Un programme d'aménagement urbain décidé en amont de la concession, entre la SEMEXVAL et un promoteur immobilier	47
5.1.3	L'ajout d'une nouvelle zone d'aménagement née d'une opportunité d'acquisition immobilière : Coupiane Coudon.....	51
5.1.4	Plusieurs modifications ultérieures ont nécessité d'augmenter la participation communale à la concession.	52
5.2	Bilan financier de l'opération au moment du changement de direction	53
5.2.1	Bilan financier global de l'opération famille Passion.....	53
5.2.2	Bilan financier de l'opération Coupiane Coudon	55
5.3	Suite de la concession : l'opération Famille Passion 2	56
5.3.1	La première version de l'opération Famille Passion 2.....	56
5.3.2	Une réorientation du projet prise par la nouvelle équipe dirigeante	58
5.3.3	Une opération de construction de 138 logements, bureaux et commerces facilitée par un nouvel outil juridique : le Bail Réel Solidaire	59
5.3.4	Bilan financier de l'opération	62
5.4	Une information financière du concédant sujette à de graves défaillances	65
5.4.1	Une confusion des rôles entre la SEMEXVAL et la SPLM qui nuit à la lisibilité de l'opération.....	65
5.4.2	Une forte variabilité du bilan financier de l'opération au cours du temps.....	65
5.4.3	L'absence d'information sur le résultat financier des différentes opérations	66
	ANNEXES	68

SYNTHÈSE

La Société Publique Locale Méditerranée (SPLM) est une société publique locale d'aménagement dont le siège se situe à La Valette-du-Var. Créée en 2009, elle constitue un outil stratégique d'aménagement et de construction immobilière qui permet de maîtriser l'urbanisation de la ville et, plus largement, d'autres territoires urbains dans l'agglomération toulonnaise et en Corse.

Son action s'inscrit dans la continuité de celle de la SEMEXVAL (société d'économie mixte d'expansion de La Valette) qui a également été contrôlée par la chambre. Sa création résulte de l'évolution du droit européen, conduisant à exclure les SEM du périmètre des sociétés publiques susceptibles de signer des concessions publiques d'aménagement sans publicité ni mise en concurrence préalables. Son activité s'est dans un premier temps appuyée sur le transfert par la SEMEXVAL de quatre concessions publiques d'aménagement, dont deux dans le Var (Cœur de Ville à La Valette-du-Var, Signes) et deux en Corse (Calvi, Lucciana). Progressivement, elle est intervenue sur d'autres concessions à La Valette-du-Var, à Toulon et à Hyères.

La création de la SPLM n'a pourtant pas conduit à la radiation de la SEMEXVAL. Au contraire, l'organisation du « groupe SEMEXVAL-SPLM » s'est plutôt complexifiée au cours des dix dernières années.

Sur le plan opérationnel, ces deux sociétés interviennent en parallèle sur plusieurs programmes. La SPLM exerce généralement un rôle d'aménageur et jusqu'en 2016, elle a pu transférer à la SEMEXVAL des terrains sur lesquelles la SEM intervenait en tant que promoteur immobilier. Toutefois, une telle répartition des tâches n'a pas toujours été aussi évidente et ne peut être retenue comme caractéristique de l'organisation du groupe SEMEXVAL-SPLM. Parfois la SPLM est intervenue directement en tant que promoteur.

Sur le plan organisationnel, la SPLM partage indistinctement avec la SEMEXVAL ses salariés. Un groupement d'intérêt économique, intitulé GIE SEMEXVAL-SPLM, a été créé en 2015 afin de mutualiser les ressources propres à ces deux sociétés. Fin 2018, il n'employait pourtant aucun des 18 salariés du « groupe ». L'examen des montages juridiques réalisés pour formaliser la mutualisation des moyens (personnel, locaux, fournitures) avant la création du GIE a révélé plusieurs irrégularités.

Société faiblement capitalisée au regard du volume des opérations pilotées, sa pérennité a reposé sur le soutien financier indéfectible de la commune de La Valette-du-Var, son principal actionnaire (67 % des parts), sous forme de garanties d'emprunts, de participations publiques et d'avances de trésorerie importantes. Ses autres actionnaires – communes de Toulon, d'Hyères, de Signes, de Calvi et de Lucciana – ont disposé d'une influence réduite dans la gouvernance. Bien qu'un conseil d'administration composé de 12 administrateurs soit prévu pour piloter la stratégie et l'activité de la société, ses réunions ont régulièrement revêtu un caractère formel. La gouvernance de la SPLM reposait en réalité sur un processus de prise de décision resserré, entre la présidente directrice générale, Mme Christiane Hummel et le directeur M. Joseph Rossi.

La chambre a examiné plusieurs opérations dont la concession Grand Sud Passion opérée sur le territoire de La Valette-du-Var. Les observations faites allient un double constat. D'un côté, la concession a permis de construire un projet urbain réussi, tant en matière de mixité des activités que de mixité des populations. Le volume de logements sociaux construits a permis de sortir la ville de la carence SRU à laquelle elle était soumise, tout en proposant des prestations architecturales qui ne permettent pas de distinguer logements libres et logements sociaux. De l'autre côté, les choix opérés en matière de montage juridique et financier ont coûté très cher à la commune de La Valette-du-Var. Et la qualité de l'information financière est insuffisante.

Depuis le 24 avril 2018, à la suite de la démission de Mme Hummel de son poste de maire, M. Albertini, auparavant adjoint aux finances de la ville de La Valette-du-Var, désormais maire de la ville, occupe la fonction de président du conseil d'administration. Il a pour cela recruté un nouveau directeur général depuis le 28 juillet 2018. Le renouvellement de la direction de la société semble marquer un tournant dans la gestion de la société, tant sur le plan du renouvellement de plusieurs chefs de service qu'en matière de stratégie économique et financière.

La nouvelle équipe dirigeante partage avec ses prédécesseurs la volonté de continuer à exercer en même temps des activités d'aménagement et des activités de promotion immobilière. Les raisons sont doubles. Il s'agit d'une part de financer, par des opérations immobilières bénéficiaires, des aménagements déficitaires sans que les finances des communes donneuses d'ordre soient mises à contribution. D'autre part, il s'agit de conserver un outil de construction qui permette de conserver une meilleure maîtrise de l'urbanisation pour les collectivités désireuses de s'appuyer sur l'expertise de la SPLM. Ces raisons peuvent être assimilées à des objectifs d'intérêt général qui justifieraient le maintien de cette activité complémentaire à l'activité d'aménageur.

La chambre estime néanmoins que cette pour poursuivre cette stratégie il conviendra de revoir l'organisation juridique et financière de la société, mais aussi d'accorder une importance accrue à la qualité de l'information financière transmise aux collectivités actionnaires.

Contrairement à leurs prédécesseurs, les nouveaux dirigeants souhaitent recentrer l'activité de la SPLM sur le territoire de la métropole TPM et cesser les activités en Corse. Néanmoins, compte tenu de l'impasse dans laquelle se trouve la concession signée avec la Ville de Calvi (décrite et analysée dans le rapport sur la SEMEXVAL) une clôture rapide de cette concession s'avère impossible.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer la qualité de l'information transmise aux administrateurs de la société quant à la stratégie et à l'activité de l'entreprise : augmenter le délai entre les convocations et les réunions du CA et transmettre, en illustrant les indicateurs financiers essentiels, davantage d'information financière aux administrateurs.

1 PRÉSENTATION DE LA SPLM

Les SPLA sont compétentes pour réaliser toute opération d'aménagement au sens du code de l'urbanisme (article L. 300-1) exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur leur territoire. Les SPL permettent aux collectivités territoriales de s'associer pour réaliser des opérations d'aménagement ou pour exploiter des activités d'intérêt général. L'article L. 1531-1 du CGCT codifie leur régime en renvoyant aux articles L. 1521-1 et suivants du CGCT, relatifs aux SEML. Elles sont également régies par les dispositions du code de commerce relatives aux sociétés anonymes.

1.1 Contexte, historique et environnement de la société

La SPLA SIVAL devenue SPLM a été créée le 11 décembre 2009 entre la commune de La Valette-du-Var, actionnaire majoritaire détenant 90 % des actions, et la commune de Signes, actionnaire détenant 10 % des actions. Son action s'inscrit dans la continuité des activités opérées par la SEMEXVAL, société d'économie mixte qui fait l'objet d'un second rapport.

Cette entreprise publique est une société d'aménagement qui conduit des opérations dans le cadre de conventions avec les collectivités locales (concessions d'aménagement, mandats). Elle peut passer toute convention appropriée, et effectuer toutes opérations mobilières, immobilières, civiles, commerciales, industrielles, juridiques et financières se rapportant à son objet. En revanche, contrairement à la SEMEXVAL, les interventions de la SPLM sont limitées aux territoires des collectivités territoriales actionnaires soit, dans le cas présent les communes de La Valette-du-Var, Toulon, Signes, Hyères, Calvi et Lucciana.

En pratique, entre 2010 et 2012, la SPLM a « hérité » des concessions publiques d'aménagement gérées par la SEMEXVAL et faisant encore l'objet de perspectives d'opérations telles que « Cœur de Ville », à La Valette-du-Var (devenue Cœur de Ville II), Cœur de village à Signes, ou encore Calvi et Lucciana sur le territoire Corse. Elle est également devenue concessionnaire de nouvelles concessions publiques d'aménagement, lancées à partir de 2010 telles que Grand Sud Passion (La Valette-du-Var), « Toulon vous accueille » (2013) ou Hyères la Crestade (2013).

Comme pour la SEMEXVAL, la SPLM s'est inscrite dès sa création dans une stratégie consistant à réaliser, en plus de ses missions d'aménageur, des activités complémentaires de promotion immobilière. Jusqu'au 31 décembre 2018, son activité était exclusivement issue de produits issus de concessions publiques d'aménagement.

L'arrivée d'une nouvelle direction à l'été 2018 a conduit la société à intervenir dans le cadre de mandats confiés par la commune de La Valette-du-Var pour le compte des écoles de la ville. Ces activités, hors période de contrôle, ne seront pas abordées dans le présent rapport.

Entre 2010 et 2018, la SPLM a réalisé la totalité de son activité à travers 7 concessions d'aménagement dont les revenus sont présentés dans le tableau ci-dessous :

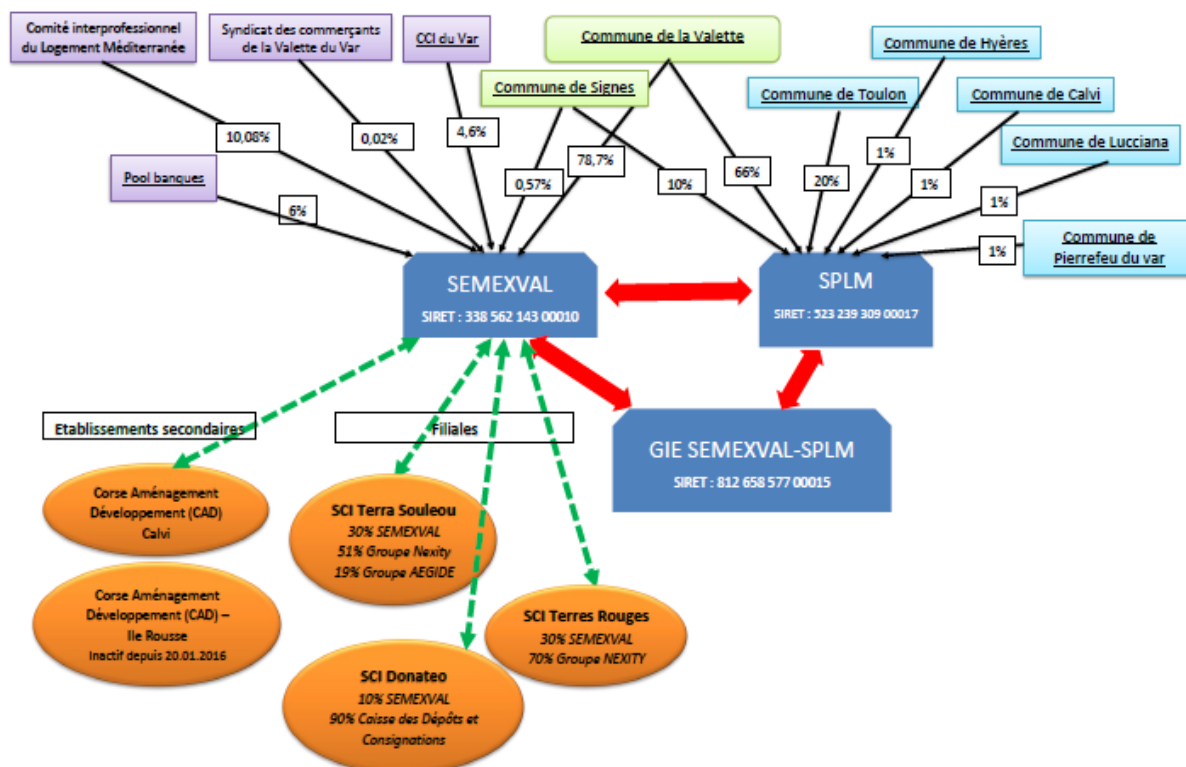
Tableau n° 1 : Répartition des activités de la SPLM entre le Var et la Corse 2012-2018.

% des revenus de concessions	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Corse (en %)	1 %	9 %	30 %	6 %	3 %	18 %	19 %
Var (en %)	99 %	91 %	70 %	94 %	97 %	82 %	81 %
Corse (en K€)	200	2 828	5 708	1 208	1 000	4 730	4 126
Var (en K€)	13 733	27 868	13 202	20 272	29 118	21 821	17 505
Total (K€)	13 933	30 696	18 910	21 480	30 117	26 551	21 632

Source : grands livres comptables et comptes annuels.

Depuis 2010, l'activité de la SPLM s'inscrit dans un environnement large et relativement complexe, faisant intervenir :

- la SEMEXVAL, société d'économie mixte d'expansion de La Valette, majoritairement détenue par La Valette-du-Var et au capital de laquelle siège une autre collectivité (Signes) ;
- le GIE SEMEXVAL-SPLM, GIE commun à ces deux sociétés, destiné à mutualiser des moyens humains et matériels ;
- trois SCI dans lesquelles la SEMEXVAL détient des participations et opératrices de projets immobiliers. Ces SCI sont présentées dans le rapport sur la SEMEXVAL.

Schéma n° 1 : Rapports entre la SPLM et les organisations qui lui sont liées au 31/12/2019

Source : CRC PACA.

Dans la mesure où cette architecture a occasionné plusieurs flux et transferts entre la SEMEXVAL et la SPLM, le présent rapport pourra parfois faire état de critiques qui portent sur la SPLM, quand bien même son objet concerne la SEMEXVAL. La critique de certains montages relatifs au partage des moyens entre les deux sociétés, ou encore la critique de certaines actions sur des opérations (Cœur de Ville II ; Grand Sud Passion), entrent dans ce cas de figure.

1.2 Actionnariat

La société est composée en 2018 de six actionnaires, les communes de La Valette-du-Var (67 % du capital), de Signes (10 %), de Toulon (20 %), d'Hyères (1 %), de Calvi (1 %) et de Lucciana (1 %), chaque actionnaire a désigné ses représentants (douze au total) pour siéger au sein du conseil d'administration.

Jusqu'à la décision du conseil d'administration du 29 juin 2018, le capital social de la société s'élevait à 225 000 €, réparti en 600 actions de 375 € chacune. Une augmentation de capital par incorporation des réserves de l'entreprise, approuvée lors du conseil d'administration du 29 juin 2018, est venue modifier le montant du capital social pour le porter à 900 000 €. Le nombre d'actions est resté inchangé, mais leur valeur nominale est passée de 375 € à 1 500 €.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée est devenue une métropole. À ce titre, elle s'est engagée dans un processus devant la conduire à exercer de nouvelles compétences, parmi lesquelles la compétence d'aménagement urbain sur des projets d'intérêt communautaire, qui comprend, notamment, outre la compétence de planification stratégique en matière d'urbanisme, la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain.

Afin que les métropoles exercent effectivement les compétences qui leur sont transférées, la loi a prévu que, l'intérêt communautaire doive être défini dans un délai de deux ans. La métropole avait donc jusqu'au 31 décembre 2019 pour définir l'intérêt métropolitain en matière d'opération d'aménagement.

Dans sa délibération du 27 juin 2019, TPM avait donné une définition de ce qui caractériserait les projets d'intérêt métropolitain. Toutefois, dans cette même décision, TPM précisait, dans son article 1^{er} que la « *reconnaissance de l'intérêt métropolitain de toute opération d'aménagement ne concernerait que les opérations futures, sous réserve d'un vote du conseil sur la base des axes d'analyses définis par cette même délibération* ». Autrement dit, le conseil métropolitain décidait de rester dans une approche au cas par cas des opérations d'aménagement et refusait de reconnaître une quelconque forme de compétence définitive de la métropole sur une typologie précise d'opération d'aménagements.

Les dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT prévoient qu'en cas de transfert d'une compétence d'une commune à un EPCI, les communes soient dans l'obligation de céder à l'EPCI au moins les deux tiers des actions qu'elles possèdent dans le capital d'une SPL intervenant dans le champ de cette compétence.

Par conséquent, compte tenu des orientations prises par la métropole, qui consiste pour le moment à ne pas intégrer effectivement la compétence aménagement dans les compétences métropolitaines, les communes de Toulon et de La Valette-du-Var peuvent rester actionnaires de la SPLM. Néanmoins, si à l'avenir une délibération du conseil métropolitain venait à conférer à TPM une compétence définitive en matière d'aménagement, alors ces deux communes devront transférer les deux tiers de leurs actions à TPM.

En ce qui concerne la commune de Calvi, la communauté de communes Calvi-Balagne à laquelle appartient la ville dispose d'une compétence limitée en matière d'aménagement. Celle-ci n'est compétente qu'en matière de planification stratégique (conception du schéma de Cohérence territoriale), d'aménagement rural et de gestion des zones d'aménagement concertées d'intérêt communautaire. Aucune activité de la SPLM sur la commune de Calvi n'intervenant dans le cadre d'une ZAC d'intérêt communautaire, la commune de Calvi peut donc légalement rester actionnaire de la SPLM.

Les compétences en matière d'aménagement de la communauté de communes Marana-Golo, dont dépend la ville de Lucciana, sont limitées à la conception du SCOT, à la création et la réalisation de ZAC d'intérêt communautaire, ainsi qu'à la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique. Faute d'avoir contrôlé la concession publique d'aménagement signée entre la SPLM et la commune de Lucciana, la chambre n'est pas en mesure de se prononcer sur la conformité entre le périmètre d'intervention de la SPLM à Lucciana, et la compétence de la ville. Dans l'hypothèse où la concession publique d'aménagement signée entre Lucciana et la SPLM prévoit une intervention significative sur de telles zones définies comme d'intérêt communautaire, la chambre invite alors la commune de Lucciana à transférer ses actions à l'EPCI compétent.

1.3 La gouvernance

1.3.1 Le président et le directeur général

Conformément à l'article 18 des statuts de la SPLM, le conseil d'administration élit son président parmi ses membres. M. Francis Colombero cumulait initialement les fonctions de président et directeur général. Nommé pour la durée de son mandat électoral, ce dernier a démissionné lors du conseil d'administration du 10 février 2012, date à partir de laquelle Mme Christiane Hummel a assuré cette fonction. L'instruction a permis d'identifier que lors de sa présidence, M. Colombero a occupé un rôle représentatif plus que décisionnaire, Mme Hummel et M. Rossi étant à cette époque les dirigeants de fait de la SPLM.

Lors du conseil d'administration du 10 février 2012, les administrateurs ont décidé de la dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général. Le PV du CA faisait état du souci de nommer un directeur général à temps plein qui puisse *« renforcer le contrôle et assurer la communication des informations auprès des collectivités actionnaires, ce qui nécessite une disponibilité pleine et entière »*.

Selon l'article 21 des statuts, *« le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société, dans les limites de l'objet social et sous réserve de ceux que la loi attribue expressément aux assemblées d'actionnaires et au CA. Il représente la société dans ses rapports avec les tiers »*. Ce même article précise qu'il n'est pas salarié de la SPLM. Il assure un mandat social et est révocable à tout moment.

Lors de cette même réunion du conseil d'administration, Monsieur Joseph Rossi, directeur salarié de la SEMEXVAL, a été nommé directeur général de la SPLM.

En 2018, à la suite de la démission des fonctions de présidente du conseil d'administration de la SPLM de Madame Hummel et de son remplacement par Monsieur Albertini, le conseil d'administration a approuvé la nomination d'un nouveau directeur général, en la personne de Monsieur Laurent Chabaud. Il exerce depuis lors les fonctions de directeur général de la SPLM et a notamment été renouvelé dans cette fonction lors du conseil d'administration du 11 septembre 2020 à la suite du renouvellement des représentants des collectivités, lié aux élections municipales.

1.3.2 Le conseil d'administration (CA)

1.3.2.1 Composition et pouvoirs du conseil d'administration

Le conseil d'administration est l'instance de direction au sein de laquelle sont représentées l'ensemble des collectivités territoriales. Il :

- *« Détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre ;*
- *Se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires le concernant ;*
- *Décide, dans le cadre de l'objet social, la création de toutes sociétés ou de tous groupements d'intérêt économique ou concours à la fondation de ces sociétés ou groupements ».*

L'article 14 des statuts traite de la composition du conseil d'administration et de la représentation des collectivités territoriales actionnaires en son sein. Le nombre d'administrateur est fixé à 12 membres. Au 31 décembre 2018, 6 sièges sont attribués à des représentants de la commune de La Valette-du-Var et 2 sièges à des représentants de la commune de Toulon. Les communes de Hyères, Signes, Calvi et Lucciana disposent d'un représentant chacune au sein du conseil d'administration.

Le conseil d'administration a été présidé par la commune de La Valette-du-Var, représentée par Mme Christiane Hummel jusqu'en avril 2018. Suite à sa démission, son successeur, M. Albertini a été élu, conformément à l'article 18 des statuts.

L'article 14 dispose également qu'en cas d'adhésion d'une nouvelle collectivité par cession de parts de la commune de La Valette-du-Var (cas des adhésions des 4 dernières communes), le nombre d'administrateurs désignés par la commune de La Valette-du-Var sera diminué pour permettre la désignation de représentants de ces nouvelles collectivités membres, tout en lui assurant la moitié au moins des sièges. Dans le cas où cette disposition ne puisse être respectée, il devra être procédé à une modification du nombre de sièges d'administrateurs.

Ces dispositions signifient que l'adhésion d'une nouvelle collectivité à la SPLM aurait pour conséquence de revoir à la hausse le nombre sièges d'administrateurs. Or, l'ordonnateur en fonction a informé La chambre qu'une nouvelle commune devrait adhérer à la SPLM en 2019, ce qui préfigure une modification des statuts. Elles signifient également que dans la rédaction actuelle des statuts, la commune de La Valette-du-Var a pris le soin de toujours rester majoritaire au sein du conseil d'administration.

Le dernier procès-verbal du conseil d'administration de la société daté du 11 septembre 2020 permet de constater que 18 membres siègent désormais au conseil d'administration de la SPLM, dont 11 représentants de La Valette-du-Var. La commune de Pierrefeu-du-Var est désormais représentée.

1.3.2.2 Fonctionnement du conseil d'administration

Au cours de la période sous revue, le conseil d'administration s'est réuni à 18 reprises. Le tableau ci-dessous indique le nombre de réunions du CA au cours de chaque exercice et permet de constater que depuis 2016, le nombre de réunions de cette instance collégiale de direction est réduit à son strict minimum.

Tableau n° 2 : Nombre de réunions du Conseil d'administration entre 2010 et 2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de réunions du CA dans l'année	0	2	3	4	2	5	1	1	1

Source : *procès-verbaux des conseils d'administration.*

Approche transversale du fonctionnement du conseil d'administration.

L'examen des procès-verbaux des conseils d'administration révèle qu'en moyenne, une réunion du Conseil d'administration est l'occasion de débattre et d'approuver environ 8 délibérations. Sa durée moyenne est de 50 minutes. Entre 2014 et 2018, la durée moyenne des 10 réunions du conseil d'administration est de 30 minutes. À rapporter à 8 délibérations en moyenne par réunion, cela représente un temps d'échange et de débat consacré aux points à l'ordre du jour et aux questions diverses de moins de 4 minutes.

Membre du conseil d'administration avant sa nomination en tant que président, M. Albertini a confirmé à l'équipe de contrôle que la qualité de l'information relative aux activités de la société ne lui aurait également pas permis de connaître réellement les opérations conduites avant de devenir ordonnateur de la SPLM en 2018. Les données figurant sur les procès-verbaux tendent à confirmer ces faits et interrogent quant à la teneur des informations et des débats qui pouvaient avoir lieu.

La totalité des délibérations du conseil d'administration peuvent être répertoriées en 3 catégories :

- gouvernance (règles statutaires de la société, aux mouvements de capitaux et actionnaires, prérogatives du président ou du directeur général) ;
- fonctionnement (organisation des moyens de la société) ;
- activité (opérations en cours, au plan de charge de la société, situation financière).

Sur la période 2010-2018, 59 % des délibérations adoptées concernant des sujets de gouvernance, 10 % concernant le fonctionnement de la société et 31 % concernent l'activité de la société.

Parmi les délibérations ayant pour objet le fonctionnement de la société, la question des modalités de gestion de la SPLM a été abordée à plusieurs reprises. Ces délibérations n'appellent pas d'observation.

En revanche, l'information relative à l'activité et à la stratégie de la société ne semble pas avoir fait l'objet d'une réflexion approfondie en conseil d'administration.

Parmi les délibérations ayant pour objet un point sur les activités de la société et sur leurs incidences financières, trois typologies de délibérations témoignent du niveau de transparence des organes dirigeants à l'égard du conseil d'administration.

La première catégorie concerne les délibérations relatives à l'approbation du projet d'arrêté de bilan et des comptes de l'exercice écoulé ainsi qu'en l'approbation du rapport de gestion dudit exercice. Elles n'appellent pas non plus d'observation.

La deuxième catégorie concerne les délibérations relatives aux acquisitions ou cessions de parcelles foncières ou biens immobiliers (biens de retour à la collectivité concédante ou biens cédés à la SEMEXVAL). Force est de constater que ces délibérations contribuent très peu à éclairer les administrateurs sur l'activité réelle de la société, sur les fondements des opérations entreprises ou sur leur niveau de mise en œuvre et ont été adoptées lors de séances très brèves.

La troisième catégorie concerne des délibérations explicitement destinées à faire état d'une information sur le déroulement d'une ou plusieurs opérations. Des délibérations intitulées « *information sur la concession d'aménagement XXX* », ou « *information sur les opérations en cours* » sont exposées à 10 reprises entre 2010 et 2018.

Plusieurs exposés de la délibération font état d'un rapport ou d'un support de présentation. Ces documents, lorsqu'ils ont été diffusés en séance, ont été transmis aux administrateurs en amont du conseil d'administration. Ils présentent de nombreuses caractéristiques des opérations en cours, en particulier sur le plan foncier et sur le plan architectural. Toutefois, aucune donnée financière n'est communiquée.

Surtout, l'ensemble de ces délibérations relatives « aux opérations en cours » ou « au plan de charge de la société » présentent la particularité d'avoir été débattues lors de réunions du conseil d'administration qui ont duré entre 15 et 30 minutes et qui ont fait l'objet de l'approbation d'au moins 8 délibérations. La chambre estime par conséquent qu'elles contribuent très peu à éclairer les administrateurs sur l'activité réelle de la société, sur les fondements des opérations entreprises ou sur leur niveau de mise en œuvre.

Par ailleurs, il a pu être relevé qu'aucune délibération n'a jamais traité, de l'approbation des conventions règlementées par le commissaire aux comptes de la société.

Enfin, aucune trace n'a été trouvée du respect, par les administrateurs représentant les collectivités locales, de l'obligation de faire chaque année un rapport devant leur assemblée délibérante, ainsi que le prévoit l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.

Approche du fonctionnement du conseil d'administration par opération.

L'examen de la gestion de la SPLM a été l'occasion d'approfondir l'activité de la société sur la concession Grand Sud Passion.

La partie 5 du rapport présente en détail les caractéristiques de cette concession et les observations qui en découlent. Toutefois, la chambre tient à souligner à ce stade, des éléments qui découlent de cette concession et qui illustrent le faible niveau d'information apporté au conseil d'administration en matière d'information juridique ou financière, ainsi que le faible niveau de contrôle exercé par le conseil d'administration. À titre d'exemple, aucune délibération du conseil d'administration n'a pu être trouvée permettant d'attester de débats et de décisions sur des éléments portant stratégiques de ces concessions tels que :

- l'adoption des CRAC et la validation des montants de participation communale à la concession ;
- l'adoption des différents avenants à la concession ;
- l'acquisition de la clinique du Coudon et le lancement du volet Coupiane Coudon de la concession, non prévu dans le contrat initial ;
- la signature d'un protocole d'accord avec une société du groupe Altarea ;

Quand bien même la SPLM soit soumise aux contrôles externes des Commissaires aux comptes et des experts comptables, la chambre estime, à partir de l'exemple de la concession Grand Sud Passion, que la qualité du contrôle et de l'information du conseil d'administration par ces intervenants n'a pas suffi à alerter les administrateurs sur les risques financiers et juridiques encourus du fait des contrats et transactions engagés par la société.

Recommandation n° 1 : Améliorer la qualité de l'information transmise aux administrateurs de la société quant à la stratégie et à l'activité de l'entreprise : augmenter le délai entre les convocations et les réunions du CA et transmettre, en illustrant les indicateurs financiers essentiels, davantage d'information financière aux administrateurs.

En réponse aux observations de la chambre, M. Rossi a indiqué que la qualité et la rigueur des échanges étaient, d'une part, représentatifs de l'intérêt limité que pouvaient accorder des élus à des sujets particulièrement techniques, et d'autre part limités par le fait que les élus d'une collectivité donnée ne se permettaient pas de se prononcer sur les opérations engagées dans le cadre de concession signées avec d'autres. Il reconnaît également que la qualité du contrôle analogue aurait pu être améliorée.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur actuel a transmis plusieurs éléments tendant à manifester sa volonté de mieux informer les représentants des collectivités, en particulier ceux de la ville de La Valette-du-Var, des opérations menées par la SPLM et de leurs incidences financières.

1.3.3 Le comité technique

Le conseil d'administration a adopté par délibération du 28 septembre 2012, un règlement intérieur qui a notamment institué, dans son article 12, un comité technique. Ce comité est composé d'un représentant de chacune des collectivités territoriales actionnaires et du directeur général de la SPLM. Il est notamment consulté en vue de préparer les réunions du conseil d'administration, et de formuler des avis auprès de celui-ci.

Depuis sa création en décembre 2012, ce comité s'est réuni avant chaque conseil d'administration afin d'établir l'ordre du jour. Le tableau ci-dessous retranscrit, pour chaque réunion du comité technique, la liste des collectivités représentées.

L'examen des listes de présence aux réunions du comité technique montre que l'ensemble des collectivités représentées n'a pas systématiquement assisté à ces réunions destinées à préparer l'ordre du jour du conseil d'administration. En particulier, la commune Lucciana n'y a jamais envoyé de représentant ; la commune de Calvi n'y a envoyé un représentant qu'à deux reprises et la commune de Signes à trois reprises. La commune d'Hyères y a envoyé un représentant à 5 reprises (soit 38 % des réunions), toutefois, depuis 2015, elle n'y a plus été représenté.

Ces réunions du comité technique ont systématiquement fait l'objet d'une convocation en bonne et due forme, ainsi que de comptes rendus. Ces derniers sont également clairs sur le plan formel et reprennent bien la totalité des délibérations prévues à l'ordre du jour du conseil d'administration concerné. Toutefois, la nature et le fond des échanges survenus lors de ces comités techniques n'est jamais mentionné. En outre, aucun de ces comités techniques n'a donné lieu à une modification de l'ordre du jour du conseil d'administration, indice de la faible influence de ce comité sur la gouvernance de la société et sur les sujets à faire remonter aux administrateurs.

La chambre estime donc que ce comité technique n'a pas joué un rôle effectif de nature à caractériser une quelconque forme de contrôle sur les activités de la société et sur les choix stratégiques engagés.

1.3.4 Analyse des modalités d'exercice du contrôle analogue et incidences sur l'attribution des différentes concessions

1.3.4.1 Règle générale

Les conventions d'aménagement doivent, sauf exception, résulter de procédures de concertation et de publicité garanties par l'autorité concédante et permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Toutefois, par dérogation au droit communautaire, les concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou, le cas échéant, les autres publiques qui le contrôlent échappent aux règles de publicité et de mise en concurrence (CJCE, 7 décembre 2000, ARGE Gewässerschutz).

Sous certaines conditions, et en application de l'article L. 300-5-2 du Code de l'urbanisme, les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), permettent aux collectivités locales qui en sont actionnaires de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables pour signer des concessions publiques d'aménagement.

Le contrôle analogue est présumé du fait que les organes dirigeants soient composés des collectivités actionnaires. Les représentants des collectivités actionnaires aux assemblées générales et au conseil d'administration doivent nécessairement être des élus membres de l'assemblée délibérante de ces dernières. De plus, la SPLA doit être soumise à un contrôle permettant aux collectivités actionnaires d'exercer, sur les décisions de cette société, une influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de la société.

La Cour de justice a toujours pris soin de préciser que le contrôle analogue à celui exercé sur ses propres services devait s'apprécier au regard de toutes les circonstances pertinentes (CJCE, 13 oct. 2005, aff. C-458/03, Parking Brixen : Rec. CJCE 2005, I, p. 8612). Il faut donc que les règles de fonctionnement de la société la soumettent à un contrôle étroit de ses actionnaires qui aille au-delà du contrôle normal que la loi commerciale accorde aux actionnaires dans une société anonyme. Ainsi, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré qu'une commune ne pouvait exercer un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services dans la mesure où elle ne détenait que 1 % du capital de la SPL, qu'elle ne disposait pas d'un représentant propre à son conseil d'administration et qu'elle ne pouvait requérir l'inscription d'un projet à l'ordre du jour de l'assemblée générale dès lors qu'elle détenait moins de 5 % du capital (CAA Lyon, 7 nov. 2012, n° 12LY00811, Assoc. pour la défense du cadre de vie de Marsannay-la-Côte : JurisData n° 2012-029249). Le Conseil d'État a confirmé cette décision dans un arrêt du 6 novembre 2013 (CE, 6 nov. 2013, n° 365079 : JurisData n° 2013-024868) en affirmant que pour être regardée comme exerçant un tel contrôle, conjointement avec la ou les autres personnes publiques également actionnaires, la collectivité actionnaire doit non seulement participer au capital, mais également aux organes de la société.

Si une SPLA ne respecte pas les critères des relations « in house », l'élu mandataire des collectivités actionnaires qui aura participé aux délibérations confiant à la société des prestations ou la gestion d'un service public risquera, en cas de requalification du contrat conclu, d'être poursuivi du chef du délit d'octroi d'avantage injustifié. Cette infraction est réprimée par l'article 432-14 du code pénal : elle consiste dans le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public de procurer ou tenter « *de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés et conventions de délégation de service public* ».

1.3.4.2 Application à la SPLM

Les contours et les modalités d'un contrôle analogue sont prévus à l'article 30 de la dernière version des statuts de la SPLM. Ainsi, il est stipulé que : *« Les collectivités actionnaires, représentées directement au conseil d'administration, doivent exercer sur la Société, un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, afin de bénéficier des dispositions relatives aux prestations intégrées (contrats « in house »). À cet effet, des dispositions spécifiques doivent être mises en place. Elles consistent en des contrôles spécifiques sur trois niveaux de fonctionnement de la société : orientations stratégiques, vie sociale, activité opérationnelle. Le contrôle exercé sur la Société est fondé d'une part sur la détermination des orientations de l'activité de la société et d'autre part sur l'accord préalable qui sera donné aux actions que la société proposera. »*. Par ailleurs est prévue la mise en place d'un système de contrôle et de rapport d'activité (« reporting »).

Afin de respecter les dispositions de l'article 30 des statuts de la SPLM, le conseil d'administration a, par délibération du 28 septembre 2012, adopté un règlement intérieur qui a notamment institué, dans son article 12, un comité technique composé d'un représentant de chacune des collectivités territoriales actionnaires et du directeur général de la SPLM. L'examen du fonctionnement de ce comité technique a été décrit ci-dessus. Il révèle le rôle de chambre d'enregistrement de cet organe quant au contenu de l'information transmis aux administrateurs. Il révèle également qu'à l'exception des communes de Toulon et de La Valette-du-Var qui participent régulièrement aux réunions du comité technique, les communes de Signes, Hyères, Calvi et Lucciana y participent rarement.

L'étude du fonctionnement du conseil d'administration faite en partie 1.5.2.2 révèle quant à elle un faible niveau d'information des administrateurs (à l'exception de la présidente) en matière d'orientations stratégiques et d'activité opérationnelle de la société. Seule la composante de la vie sociale de pourrait être qualifiée de suffisamment contrôlée au niveau du conseil d'administration.

La chambre a analysé pour chaque concession l'exercice du contrôle analogue.

Application aux concessions « Cœur de Ville II » et « Grand Sud Passion » conclues avec la commune de La Valette-du-Var

Le poids de La Valette-du-Var dans l'actionnariat de la SPLM, la fréquence de participation de ses représentants aux différentes instances de la SPLM (comité technique, conseil d'administration), montrent que la commune de La Valette-du-Var était en mesure d'exercer un contrôle strict sur les activités de la SPLM, analogue à celui qu'elle exerçait sur ses propres services.

Toutefois, dans la pratique, à partir de l'examen du fonctionnement du conseil d'administration la chambre estime que l'exercice du contrôle analogue par la ville a été insuffisant.

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Rossi souligne que le contrôle de la ville de La Valette-du-Var s'exerçait également par l'intermédiaire de réunions quotidiennes entre le maire et le directeur général de la SPLM, avec la présence, selon les questions abordées, d'adjoints au maire (finances, urbanisme) ou de responsables de service (technique, finances, urbanisme).

Application à la concession Toulon vous Accueille

Le poids de Toulon dans l'actionnariat de la SPLM, la fréquence de participation de ses représentants aux différentes instances de la SPLM (comité technique, conseil d'administration) et l'implication des représentants de la commune dans le groupe de travail qui a conduit à décider la création d'un GIE conduisent à penser que la ville de Toulon était en mesure d'exercer un contrôle strict sur les activités de la SPLM, analogue à celui qu'elle exerçait sur ses propres services.

Toutefois, dans la pratique, à partir de l'examen du fonctionnement du conseil d'administration la chambre estime que l'exercice du contrôle analogue par la ville a fait l'objet de défaillances importantes.

Application à la concession Hyères la Crestade

La concession d'aménagement signée entre la commune d'Hyères et la SPLM le 24 juillet 2013 a été conclue sans mise en concurrence préalable de la SPLM. La commune d'Hyères a mis formellement en œuvre plusieurs éléments témoignant d'une volonté de se mettre en conformité avec les règles du in house et justifiant qu'elle exerce sur la SPLM un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Toutefois l'ensemble du dispositif mis en place ne permet pas de remplir *de facto*, les conditions requises.

En premier lieu, la capacité de contrôle d'une société dans laquelle la commune détient 1 % du capital est limitée, même si la jurisprudence de la CJUE accepte le principe dès lors que le contrôle analogue est exercé conjointement avec les autres autorités publiques.

Deuxièmement, si la commune est actionnaire de la SPLM et dispose de représentants désignés pour siéger dans les différentes instances existantes, elle n'a été physiquement représentée qu'une seule fois sur les 13 réunions du conseil d'administration de la SPLM qui ont lieu entre 2012, année de son adhésion et 2018, alors même que le nombre de réunion n'a jamais dépassé 4 par an. À 7 reprises, elle a confié un pouvoir à un autre administrateur¹ et a ainsi été représentée.

À sept reprises, M. Politi, représentant titulaire de la commune au conseil d'administration jusqu'en avril 2014 et M. Dalmas, représentant titulaire depuis lors, ont donné pouvoir à un représentant de la commune de La Valette-du-Var ou de Toulon, alors qu'il était possible non seulement de se faire remplacer par son suppléant, mais également de participer aux réunions du conseil d'administration par visioconférence.

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Rossi souligne que le contrôle de la ville d'Hyères s'exerçait également par l'intermédiaire de réunions bihebdomadaires entre le maire et le directeur général de la SPLM, en présence du directeur général des services de la ville, des responsables des services aménagement, urbanisme et services techniques, ainsi que des bureaux d'études et architectes conseils de la ville. Pour la chambre, ces modalités de contrôle des opérations traduiraient l'application des dispositions contractuelles établies entre la ville d'Hyères et la SPLM dans le cadre du contrat de concession.

¹ À six reprises à un élu de la ville de la Valette et une fois à un élu de la ville de Toulon.

Application à la concession Cœur de Village à Signes

Comme pour Toulon, le poids de Signes dans l'actionnariat de la SPLM, la fréquence de participation de ses représentants aux réunions du conseil d'administration et, dans une moindre mesure aux réunions du comité technique (23 % des fois) conduisent à penser que la commune de Signes était en mesure d'exercer un contrôle strict sur les activités de la SPLM, analogue à celui qu'elle exerçait sur ses propres services.

Toutefois, dans la pratique, à partir de l'examen du fonctionnement du conseil d'administration, et compte tenu du faible niveau d'information dont disposait le conseil municipal de la commune sur la concession « Signes Cœur de villages », caractérisé notamment par la remise de seulement deux CRAC lacunaires par le concédant, la chambre estime que l'exercice du contrôle analogue par la commune a fait l'objet de défaillances.

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Rossi souligne que le contrôle de la ville de Signes s'exerçait par l'intermédiaire de réunions mensuelles ou bimensuelles entre le maire de Signes et le directeur général de la SPLM, en présence du directeur des services de la ville. Pour la chambre, ces modalités de contrôle des opérations traduisent l'application des dispositions contractuelles établies entre la ville de Signes et la SPLM dans le cadre du contrat de concession.

Application à la concession signée avec Calvi

La concession d'aménagement signée entre la commune de Calvi et la SPLM le 6 mars 2012 a été conclue sans mise en concurrence préalable de la SPLM. La commune de Calvi a mis formellement en œuvre plusieurs éléments témoignant d'une volonté de se mettre en conformité avec les règles du in house et justifiant qu'elle exerce sur la SPLM un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

Toutefois, si formellement, l'ensemble du dispositif mis en place permet de remplir les conditions, *de facto*, celles-ci n'ont pas été remplies.

Premièrement, au même titre que pour Hyères, la capacité de contrôle d'une société dans laquelle la commune détient 1 % du capital est limitée.

Deuxièmement, si la commune est actionnaire de la SPLM et dispose de représentants désignés pour siéger dans les différentes instances existantes, elle n'a été physiquement représentée que 5 fois sur les 15 réunions du conseil d'administration de la SPLM qui ont lieu entre 2010 et 2018, alors même que le nombre de réunions n'a jamais dépassé 4 réunions annuelles. À six reprises, Monsieur Pancrace Gugliemmaci, représentant titulaire, a donné pouvoir à madame Hummel, la présidente de la société, sénateur-maire de La-Valette-du-Var et à une reprise à Madame Semenou, conseillère municipale de La Valette-du-Var, alors qu'il était possible non seulement de se faire remplacer par son suppléant, mais également de participer aux réunions du conseil d'administration par visioconférence.

Troisièmement, le représentant de la commune n'a été présent qu'à une seule des réunions du comité technique, le 29 janvier 2013, étant rappelé que les mêmes personnes physiques ont été désignés pour siéger en leur sein.

Quatrièmement, si une commission de contrôle a été mise en place à Calvi pour la concession passée entre la commune de Calvi et la SPLM, elle n'a jamais été réunie.

En l'absence de participation réelle aux réunions des instances de la société, il apparaît que la commune de Calvi n'exerce pas un contrôle répondant aux exigences de la loi. L'absence de CRAC régulier remis par le concessionnaire renforce ce constat de l'insuffisance de contrôle sur les activités du concessionnaire.

En ne pouvant justifier d'un contrôle analogue à celui exercé sur ses services, l'ordonnateur ne démontre pas qu'il respecte les règles du « in house ».

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Rossi souligne que le contrôle de la ville de Calvi s'exerçait par l'intermédiaire de réunions mensuelles entre le maire et le directeur général de la SPLM ou son directeur général adjoint, en présence de l'adjoint à l'urbanisme, du directeur général des services, de la responsable finances et de la directrice de cabinet. Pour la chambre, ces modalités de contrôle des opérations traduiraient l'application des dispositions contractuelles établies entre la ville de Calvi et la SPLM dans le cadre du contrat de concession.

Application à la concession Lucciana U Centru

La concession d'aménagement signée entre la commune de Lucciana et la SPLM le 26 août 2014 a été conclue sans mise en concurrence préalable de la SPLM. La commune de Lucciana a mis formellement en œuvre plusieurs éléments témoignant d'une volonté de se mettre en conformité avec les règles du in house et justifiant qu'elle exerce sur la SPLM un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services.

Toutefois, de façon similaire aux constats opérés pour les communes d'Hyères et de Calvi, l'ensemble du dispositif mis en place ne permet pas de remplir *de facto*, les conditions requises.

Comme pour Calvi et Hyères, la capacité de contrôle d'une société dans laquelle la commune détient 1 % du capital est limitée. Deuxièmement, si la commune est actionnaire de la SPLM et dispose de représentants désignés pour siéger dans les différentes instances existantes, elle n'a été physiquement représentée que 2 fois sur les 8 réunions du conseil d'administration de la SPLM qui ont lieu entre 2014, année de son adhésion et 2018, alors même que le nombre de réunion n'a jamais dépassé 4 par an. À deux reprises, M. Galletti, représentant titulaire, a donné pouvoir à un représentant de la commune de La Valette-du-Var, alors qu'il était possible non seulement de se faire remplacer par son suppléant, mais également de participer aux réunions du conseil d'administration par visioconférence.

Troisièmement, le représentant de la commune n'a jamais assisté à une seule des réunions du comité technique.

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Rossi souligne que le contrôle de la ville de Lucciana s'exerçait par l'intermédiaire de réunions mensuelles entre le maire et le directeur général de la SPLM en présence de plusieurs responsables de service de la maire. Pour la chambre, ces modalités de contrôle des opérations traduiraient l'application des dispositions contractuelles établies entre la ville de Lucciana et la SPLM dans le cadre du contrat de concession.

2 ORGANISATION DU GROUPE SEMEXVAL / SPLM ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Répartition des moyens entre SEMEXVAL et SPLM

2.1.1 Présentation des cadres successifs de mise en commun des moyens

Depuis sa création et jusqu'en 2018, la SPLM fonctionne essentiellement grâce à la mise à disposition des moyens humains et matériels de la SEMEXVAL. En pratique, la SEMEXVAL et la SPLM s'appuient sur la même organisation des services, reflétée par un organigramme unique pour les deux sociétés. La SEMEXVAL est néanmoins l'employeur unique de la plupart des agents dont elle refacture le coût à la SPLM. Le cadre de mise à disposition du personnel et des moyens généraux a reposé sur plusieurs conventions et marchés publics signés entre les deux sociétés, avant de faire intervenir le GIE SEMEXVAL-SPLM, immatriculé en février 2016.

Toutefois, il n'apparaît aucune cohérence générale dans la succession de ces différents contrats. Alors qu'une première mission d'assistance générale de 6 mois a permis à la SPLM de bénéficier du personnel et des locaux de la SEMEXVAL, la SPLM a ensuite passé deux marchés publics, respectivement le 29 juillet 2010 et le 18 avril 2011, pour attribuer à la SEMEXVAL une double mission « d'assistance générale » et de « direction d'investissement ». Leur passation a été justifiée comme étant une réponse à l'obligation imposée par le code de la commande publique de conclure un marché pour ce type de prestations, la SPLM étant un pouvoir adjudicateur. L'exécution de ces deux marchés a par ailleurs pris fin de façon injustifiée au regard des dispositions prévues aux marchés.

Par la suite, deux nouvelles conventions, passées hors marché, ont constitué à partir de février 2013 le nouveau cadre de mise à disposition du personnel et des moyens. Supposées durer quelques mois elles ont en réalité constitué le cadre de référence des refacturations de mise à disposition du personnel, des locaux et des moyens généraux pendant près de 3 ans, soit jusqu'à fin 2015.

En matière de rémunération, il était prévu que la SPLM devait rembourser les charges et frais au prorata du chiffre d'affaires cumulé des deux sociétés. La SEMEXVAL devait établir les factures trimestriellement et en justifier le montant, ce qui n'a pas été réalisé. Toutefois l'analyse des tableaux ayant servi de base aux calculs de liquidation de ces refacturations démontre que les termes de la convention ont été respectés.

Le 6 novembre 2015, les collectivités territoriales ont délibéré favorablement à la création d'un GIE intitulé GIE SEMEXVAL-SPLM, ayant pour objet la mise en commun des moyens et compétences de ses membres. Le Règlement intérieur du GIE, établi le 30 décembre 2015, spécifie que les membres du GIE lui mettent à disposition les moyens matériels et humains dont ils disposent et que les services rendus sont facturés au GIE à leur prix de revient.

En pratique, **force est de constater qu'**au 31 décembre 2018, le GIE ne disposait toujours d'aucun salarié. Installé dans les locaux de la SEMEXVAL, son rôle s'est borné à répartir le coût de contrats de prestation de service et de fournitures entre ses membres, ce qui tend à lui conférer un simple rôle de boîte aux lettres et interroge sur son utilité réelle.

En réponse aux observations de la chambre, la direction de la SPLM a transmis son rapport de gestion daté du 11 septembre 2020. Il est mentionné que le 1^{er} septembre 2019, 3 salariés de la SPLM occupant des fonctions au services supports (en l'occurrence les service marché, financier, administratif, juridique et projet) ont été transférés vers le groupement d'intérêt économique SEMEXVAL-SPLM². Les assurances des véhicules et les contrats de prestation bureautique et informatique ont aussi été transférés au GIE.

2.1.2 Une organisation critiquable

La chambre observe que les divers montages juridiques réalisés sont critiquables. Sur le plan juridique, concernant les marchés passés en 2010 et 2011 avec la SEMEXVAL, l'application des règles de mise en concurrence par la SPLA SIVAL, n'est pas effective. La procédure de passation de ces deux marchés s'avère opaque. Faute de mise en concurrence avérée, leur attribution n'a pas respecté le principe d'une publicité adéquate.

Au-delà de leur attribution irrégulière, la chambre estime surtout que la SPLM n'était pas dans l'obligation de passer un marché pour ces missions de mise à disposition de personnels et de moyens. La direction de la SPLM s'est engagée dans une procédure inadéquate dont elle a de ce fait méconnu les principes et règles. En effet, conformément au décret n° 1742-2005 du 30/12/2005 une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence aurait donc été possible.

Sur le plan comptable, le système de refacturation mis en place affecte la fiabilité des comptes. Si la chambre ne méconnaît pas les difficultés qui peuvent être engendrées par un système de comptage et refacturation au réel des heures affectées à telle ou telle société, les principes de fonctionnements adoptés s'avèrent peu lisibles, et source de biais comptables financiers.

Le chiffre d'affaire « économique »³ de chaque société, servant d'assiette pour ventiler des dépenses entre sociétés, constitue un indicateur trop grossier qui ne reflète pas la charge de travail générée par telle ou telle opération.

Par ailleurs il a pu être observé que les règles de rémunération diffèrent d'une concession à une autre. Pour la SEMEXVAL, faute d'application d'une règle de rémunération interne certaines opérations en propre n'ont généré qu'une très faible rémunération alors qu'elles représentaient un volume d'activité important (pour exemple les cas des Lofts et Bastides de La Baume).

² Le rapport de gestion de l'exercice 2019 de la SEMEXVAL indique également que 6 salariés de la SEMEXVAL ont été transférés au GIE le 1^{er} septembre 2020.

³ Défini comme la rémunération interne prise sur chaque opération ou par la marge dégagée à l'issue de l'opération.

Le fait que trois ans après sa création, le GIE n'employait toujours aucun salarié et ne permettait donc pas la mutualisation des dépenses de personnel n'est pas cohérent avec l'organisation initialement prévue.

Par ailleurs, le fait que la SEMEXVAL emploie la grande majorité des agents constitue un problème dans la mesure où elle réalise depuis 2016 une part importante de son chiffre d'affaire sur la base de missions qui ne sont pas définies dans son objet social.

2.2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.2.1 Mode de fonctionnement de la société

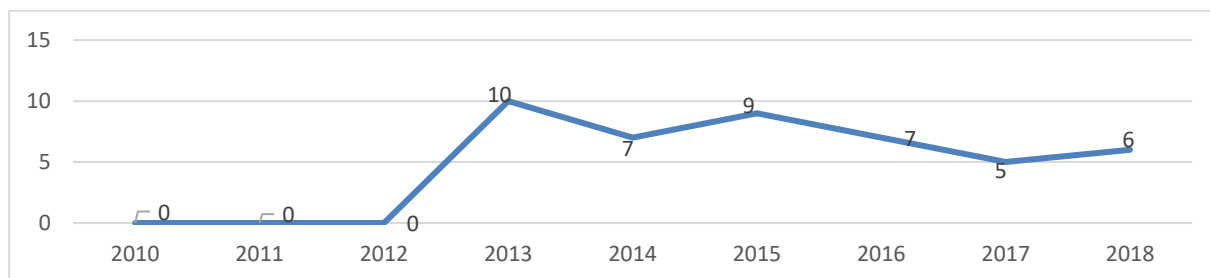
L'activité de la SEMEXVAL (et de la SPLM) repose sur l'articulation de sept services, directement encadrés par le directeur général :

- un service gestion, comptabilité, finances, chargé d'assurer la saisie comptable et le suivi financier de l'activité ;
- un service juridique - patrimoine - foncier, chargé d'encadrer la préparation des contrats, des actes d'acquisition ou de cession et l'ensemble des actes juridiques (hors marchés) ;
- un service commercialisation chargé, sous la responsabilité particulière du directeur général adjoint de gérer les ventes de biens construits ;
- un service projet chargé de la conception des projets en lien avec le directeur général et le directeur adjoint ;
- un service opération, en charge du suivi de l'exécution des marchés et du déroulement des opérations ;
- un service marché, en charge, en lien avec le services projet et le service opérations de la passation des marchés et du suivi juridique de l'exécution ;
- un bureau en Corse chargé du suivi transverse des opérations Corses.

Dans un tel dispositif, la chambre souligne que la conception des projets et des opérations repose essentiellement sur les épaules du directeur général et sur le service projet, dont le responsable est M. Julian Rossi son fils.

2.2.2 Les effectifs

Les effectifs de la SEMEXVAL et de la SPLM, sont regroupés sur un même organigramme. Les personnels des services supports (RH, juridique, administratif et comptable) et celui des services projets et opérationnels sont chargés de suivre de manière indifférente les opérations menées par la SEMEXVAL et la SPLM. Le temps consacré par les personnels à l'une ou l'autre société n'est pas comptabilisé.

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs de la SPLM

Source : SPLM - questionnaires.

2.2.3 La présidence de la SPLM

M. Francis Colombero a assuré les fonctions de PDG du 30/12/2009 jusqu'au 10/02/2012. L'unité de mode de gouvernance de la société, alors SPLA SIVAL, avait été décidée au moment de sa création, et les fonctions de Président et directeur général étaient cumulées. Toutefois, il n'a vraisemblablement pas été en position d'exercer une direction réelle de la société.

Mme Christiane Hummel a succédé à M. Colombero, en assurant uniquement les fonctions de présidente du CA, en sa qualité de représentante de la commune de La Valette-du-Var. Suite à sa démission en avril 2018, son successeur, M. Albertini a été élu, conformément à l'article 18 des statuts.

Les statuts de la SPLM précisent qu'aucune rémunération ne sera versée aux représentants des collectivités siégeant au CA ou exerçant les fonctions de président ou PDG.

2.2.4 Le directeur général (DG) de la SPLM

M. Joseph Rossi a occupé le poste de directeur général du 10 février 2012 au 31 juillet 2018. Il assure un mandat social, révocable à tout moment. Il n'est donc pas considéré comme salarié de la SPLM.

2.2.4.1 Rémunération

En ce qui concerne un mandat social, la rémunération est librement fixée par les associés. L'article L. 225-53 du code de commerce prévoit que le CA détermine la rémunération du DG et l'article L. 225-102-1 précise que le rapport annuel doit comprendre la mention de la rémunération totale et des avantages de toute nature versées à chaque mandataire social. Dans le cas d'espèce, cette obligation a été respectée.

Dans un premier temps, le directeur général n'a perçu aucune rémunération pour l'exercice de son mandat social. Lors du CA du 14/12/2012, les administrateurs de la SPLM ont fait évoluer cette situation et approuvé la « proposition de rémunération » du directeur général. Elle est fixée à 2 000 € mensuels net, complétée par un 13^{ème} mois accordé depuis le 1/01/2013.

La chambre considère néanmoins que l'approbation du principe d'une rémunération du directeur général s'est faite dans le cadre d'un ordre du jour qui ne prévoyait pas de décision à ce sujet. L'ordre du jour du CA du 14/12/2012 ne prévoyait comme projet de délibération n° 2 qu'une « *Information sur la fonction de directeur général* », laissant supposer que ce sujet ne devait pas aboutir sur une décision. De plus, la mention de la rémunération du directeur général n'est apparue dans aucun des documents transmis avec la convocation. La chambre estime donc que l'octroi de cette rémunération pourrait être caractérisée comme une décision irrégulière au regard des règles statutaires de la société qui prévoient notamment que le conseil d'administration doit être convoqué sur un ordre du jour déterminé, et que celui-ci doit être adressé à chaque administrateur au moins cinq jours avant la réunion.

2.2.4.2 Assurance chômage volontaire à la charge de la SPLM

Le mandataire ne relevant pas du droit du travail, il ne bénéficie pas d'indemnités chômage, de congés payés, de RTT et de durée légale du travail. C'est pourquoi le CA a approuvé que la SPLM prenne à sa charge une assurance chômage volontaire pour le couvrir en cas d'arrêt de l'activité de la société. Le taux d'indemnisation prévu est de 70 % avec une durée de 24 mois et une prise en charge de l'éventuel délai de carence. La souscription de ce contrat de prévoyance, à partir du 1^{er} décembre 2013, est établie aux mêmes conditions que celles accordées à ce jour aux personnels des deux sociétés. Cet argument est mis en avant pour justifier ces avantages sociaux dont bénéficie le DG.

Néanmoins, la chambre rappelle que, les agents des sociétés ne sont pas des mandataires sociaux et qu'à ce titre, il n'est pas fondé que les mêmes dispositions s'appliquent de manière identique au DG et aux salariés.

En qualité de mandataire social, le DG aurait ainsi dû lui-même souscrire à la garantie sociale du chef d'entreprise (GSC) qui permet de bénéficier, d'indemnités de chômage sur une durée de 12, 18 ou 24 mois pour être protégé après un arrêt d'activité. Cette garantie offre la possibilité de s'affilier à l'un des deux niveaux d'indemnisation au choix soit 55 % ou 70 % du revenu net fiscal professionnel.

Le fait que la SPLM ait pris cette assurance à sa charge est une solution avantageuse pour l'intéressé. La durée choisie est la plus longue et le niveau d'indemnisation le plus élevé. Elle doit être considérée comme un avantage en nature, donc devant être soumise aux charges sociales et à déclarer dans le revenu imposable. Sous réserve que la SPLM choisisse de maintenir cet avantage pour le directeur général actuel, la chambre l'invite à régulariser ses bulletins de salaire en conséquence.

2.2.5 Les responsables de service : rémunérations en avantages en nature

La SPLM comprend trois salariés responsables de service : responsable du service opérationnel, du service marchés et du service commercialisation).

Les agents de la société sont rémunérés sur la base de la convention collective nationale des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseils (IDCC 1486 – Brochure JO N° 3018), dite convention SYNTEC. Les rémunérations des responsables de service versées par la SPLM ont été comparées avec les salaires minimaux relevant de cette convention collective. Les montants des rémunérations octroyées n'appellent pas d'observation significative, si ce n'est que la chambre a constaté une progression salariale importante pour chacun d'entre eux entre 2014 et 2017 : + 15 % pour le responsable du service opérations ; + 29 % pour le responsable du service marché ; + 80 % pour le responsable du service commercialisation.

Au sujet des avantages en nature, le responsable du service opérationnel bénéficie, d'un véhicule à usage professionnel mais aussi pour ses trajets domicile-lieu de travail, avec le badge télépéage et la carte Esso. Il s'avère que l'intéressé ne le restitue pas lors de chaque repos hebdomadaire et durant les périodes de congés, ainsi que la direction l'a confirmé à la chambre.

L'arrêté du 10 décembre 2002 fixe un principe général de prise en compte des avantages en nature dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale d'après leur valeur réelle, ce qui au cas d'espèce était facilement évaluable. L'avantage en nature constitué par l'utilisation privée du véhicule aurait donc dû être évalué. Or, cet avantage en nature n'apparaît pas sur les bulletins de salaires de l'intéressé de 2014 à 2017. Il n'a par conséquent jamais été soumis aux cotisations sociales, ni déclaré aux services fiscaux.

3 LES ACTIVITÉS DE LA SOCIÉTÉ

3.1 Cadre juridique de réalisation des concessions publiques d'aménagement

3.1.1 Objet des concessions publiques d'aménagement

La concession publique d'aménagement est un contrat administratif par lequel une personne publique ayant pris l'initiative d'une opération d'aménagement urbain, appelée « le concédant » en délègue l'étude et la réalisation à un aménageur public ou privé, appelé « le concessionnaire ». Le concédant transfère alors la maîtrise d'ouvrage de l'opération au concessionnaire qui assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

Les opérations d'aménagement urbain réalisées dans le cadre de concessions publiques d'aménagement sont régies par les article L. 300-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ainsi, l'article L. 300-1 du code susmentionné précise que : *« Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ».*

Pour être qualifiée de concession publique d'aménagement, une opération doit répondre à deux critères. Tout d'abord l'objet poursuivi doit répondre à un ou plusieurs des objectifs d'intérêt général visés dans le premier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, une telle opération doit revêtir une certaine ampleur, imposant une intervention globale, complexe, avec une dimension foncière significative visant à réorganiser un territoire déterminé par la nature et l'importance des travaux prévus (Conseil d'État, 28 juillet 1993, req. n° 124099). En pratique, des opérations exclusives de construction de logement dans le cadre d'opération de promotion immobilière ne peuvent à elles seules être qualifiées de concessions publiques d'aménagement.

3.1.2 Obligations des parties

Ces opérations sont soumises à un certain nombre d'obligations, définies par le code de l'urbanisme, qui encadrent la relation entre l'autorité concédante et le concessionnaire : délibération préalable du concédant ; respect du SCOT et du PLU ; respect des règles de publicité ; fixation explicite des obligations des parties dans le contrat de concession, des modalités de financement de l'opération et de rémunération du concessionnaire.

En matière de passation de marchés, l'aménageur est soumis aux règles de droit commun applicables aux personnes publiques en matière de commande publique, établies successivement par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 ou dernièrement par l'ordonnance n° 2018-1074 du 28 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique.

Enfin, l'aménageur est tenu à plusieurs obligations en matière financière, telles que la tenue d'une comptabilité par opération, conformément à l'article 5 de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983, reprise dans l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ; également la participation à son conseil d'administration de toute collectivité ayant accordé des garanties d'emprunt (art. L. 1524-6 du CGCT).

3.1.3 Répartition du risque propre à l'opération

Les concessions d'aménagement peuvent être rangées en deux catégories distinctes pour lesquelles le seul critère de distinction est le portage du risque économique.

Pour toutes les concessions publiques d'aménagement conclues avant cette date – qui feront l'objet des concessions étudiées dans le présent rapport – dans les situations où le risque était porté par le concessionnaire, trois textes de référence encadraient les conventions de concession : l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux concessions de travaux publics ; la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin relatives aux délégations des services publics ; enfin la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement. Dans les cas où le risque restait porté par l'autorité concédante, les concessions d'aménagement devaient respecter les dispositions du code des marchés publics, tel qu'il était en vigueur depuis 2006.

Les nouveaux textes distinguent, d'une part, les concessions d'aménagement transférant un risque économique à l'aménageur, assujetties depuis peu aux dispositions de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. D'autre part, les concessions d'aménagement ne transférant pas le risque à l'aménageur sont régies par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics.

La totalité des concessions publiques d'aménagement conclues par la SPLM l'ont été avant le 29 janvier 2016 et sont au risque de la collectivité. La totalité de ces contrats doit donc être analysée conformément au code des marchés publics dans sa version résultant des modifications apportées en 2006.

3.2 Concessions publiques d'aménagement conclues par la société

La concession Grand Sud Passion faisant l'objet d'une étude approfondie en partie 5, elle n'est pas abordée dans cette partie.

3.2.1 La concession Cœur de Ville II à La Valette-du-Var

3.2.1.1 Présentation générale de la concession

La convention de concession publique d'aménagement « Cœur de ville II », signée le 20 juillet 2011, s'inscrivait dans la continuité de la convention Cœur de Ville signée en 2001 entre la commune et la SEMEXVAL. Son objet consistait dans la poursuite de l'aménagement et du développement du centre ancien de la commune de La Valette-du-Var. Conclue pour une durée initiale de 10 ans et un bilan financier prévisionnel de 52 100 000 € elle a fait l'objet de 3 avenants. Au regard de la convention de concession et du bilan financier annexé, la chambre constate que la SPLM s'est engagée dans cette concession sans disposer d'une vision claire et exacte des engagements juridiques qu'elle reprenait à la SEMEXVAL. De ce fait, elle ne pouvait être en mesure de présenter à la commune de La Valette-du-Var de vision claire sur les engagements auxquels elle s'exposait.

Le premier avenant, signé le 24 juillet 2014 prévoyait une modification du périmètre de la concession et l'ajout de nouvelles opérations, non précisées dans l'avenant. En parallèle, une revalorisation des taux de rémunération de la SPLM par rapport aux taux prévus dans la convention initiale a été entérinée : d'un taux initial de 3 % des dépenses HT pour le suivi administratif, technique et financier des opérations, celui-ci a été revu à 4 %. Les frais de commercialisation, initialement calculés sur la base de 4 % des recettes sont passés à 5 %. Cette modification a eu pour conséquence une augmentation de 1 259 000 € de la rémunération de la société.

Après que l'avenant n° 2 du 9 mars 2017, ait matérialisé une légère diminution de la participation de la commune au financement de la concession (de 11 500 000 € HT à 11 356 000 € HT), l'avenant n° 3, daté du 11 avril 2018 – soit quelques jours avant le départ de Mme Hummel et M. Rossi – a entériné la prorogation de la durée de la concession de 18 mois (de juillet 2021 au 31/12/2022). Il a également matérialisé une nouvelle augmentation de la rémunération de l'aménageur, passant de 1 259 000 € HT à 4 372 000 € HT. Cette augmentation provient de la modification du périmètre de l'opération, décrite dans le CRAC du 31 janvier 2018 et faisant mention de nouveaux projets résultant d'une convention multi-site signée le 16 décembre 2016 entre l'EPFR PACA et La Valette-du-Var.

3.2.1.2 Des opérations de promotion immobilières engagées de façon peu prudentes

Cette concession publique d'aménagement constitue l'une des concessions sur lesquelles la SPLM exerce, outre son activité d'aménageur, une activité de promoteur immobilier en co-promotion avec des groupes immobiliers privés. Il résulte de certains projets des opérations de promotion immobilière menées en propre par la SEMEXVAL, telles que les Lofts de la Baume ou les Bastides de la Baume.

C'est la possibilité de pouvoir réaliser une opération de promotion immobilière sans devoir souscrire une garantie financière d'achèvement (GFA) extrinsèque a motivé le transfert de cette opération de la SPLM à la SEMEXVAL. Les délibérations n° 10 et 11 du conseil d'administration du 18 décembre 2014, portant respectivement sur les opérations « Lofts de la Baume » et « Bastide de la Baume » indiquent : *« Afin de mettre en œuvre ce projet dans les meilleurs délais et compte tenu des contraintes liées à l'obtention d'une garantie financière d'achèvement nécessaire à la SPLM pour signer les actes de vente avec les acquéreurs (50 % de commercialisation), il est proposé, comme nous l'avons fait avec la commune de Calvi, que la SPLM cède, en sa qualité d'aménageur, cette opération à la SEMEXVAL qui peut intervenir sans garantie financière d'achèvement conformément aux dispositions du code de l'urbanisme (R 261-19). L'opération est neutre pour la SPLM qui conserve sa qualité d'aménageur, la SEMEXVAL intervenant quant à elle en opération propre, en qualité de promoteur de ce programme qu'elle maîtrise pour avoir engagé toutes les études préalables ».*

L'opération « Les Lofts de la baume » a conduit à la construction d'un ensemble immobilier de 21 logements collectifs. L'opération « Les Bastides de la Baume » a consisté en une opération de réhabilitation d'une vieille bastide provençale pour y construire 9 logements.

Pour réaliser le programme « Lofts de la Baume », il a été convenu que la SPLM céderait l'assiette foncière du projet à la SEMEXVAL pour un prix de 1 100 000 € HT. Un avis rendu par les domaines avait toutefois été émis et estimait la valeur du terrain à 2 117 000 €. Mais le conseil d'administration de la SPLM du 18 décembre 2014 a estimé implicitement que dans la mesure où *« le programme fixé par la commune n'exploite pas les capacités maximales de construction du terrain »* et que *« le projet se veut de qualité avec une urbanisation limitée »*, ces conditions poursuivaient des objectifs d'intérêt général et justifiaient l'acceptation d'un prix de vente inférieur à l'estimation des domaines.

Ces deux opérations ont vu leur réalisation et leur commercialisation achevées au 1^{er} janvier 2019. Dans les comptes annuels de la SEMEXVAL, ces deux opérations ont été analysées comme un seul projet qui, au global, dégage un excédent de 141 620 €, même si, dans le détail, l'opération des lofts est excédentaire (+ 605 772 € au 31/12/2018) et l'opération de la bastide est déficitaire (- 464 152 € au 31/12/2018). Elle est présentée plus en détail dans le rapport de la chambre sur la SEMEXVAL.

La chambre est particulièrement réservée sur les choix réalisés et ayant conduit à transférer à la SEMEXVAL la maîtrise d'ouvrage pour la construction et réhabilitation de ces ensembles immobiliers.

À supposer que l'objectif de limiter la « bétonnisation » de ce quartier et maîtriser la densification de l'habitat soit réellement l'expression de la volonté de la commune, ce qui peut être considéré comme un objectif d'intérêt général, plusieurs autres moyens d'actions permettaient de satisfaire ces objectifs. Ainsi par exemple, la vente du foncier moyennant un appel à projet auprès de promoteurs immobiliers permettait également de maîtriser l'offre de logement tout en minimisant les risques financiers.

En tout état de cause, la chambre ne peut que critiquer le montage finalement choisi et les fondements du transfert de maîtrise d'ouvrage de la SPLM à la SEMEXVAL. L'obligation légale de souscrire une GFA pour les opérations de promotion immobilières commercialisées en VEFA (vente en l'état de futur achèvement) vise d'une part à protéger les consommateurs et d'autre part les promoteurs contre la réalisation des risques économiques liés à la réalisation de telles opérations. En ayant choisi de contourner la loi, pour se soustraire à cette obligation de souscrire à une GFA extrinsèque, les dirigeants de la SPLM ont fait porter un risque non couvert aux acquéreurs des logements. Ils ont en outre exposé la SEMEXVAL, et indirectement la commune, à la réalisation d'un risque financier qui aurait pu être couvert par une assurance.

Enfin, au-delà de la critique de ce montage, la chambre ne peut que souligner la confusion que ce type de pratiques génère en matière de lisibilité de l'action publique.

3.2.1.3 Une pratique de rémunération anticipée qui met en risque l'avenir de la société

La comptabilité de la SPLM révèle que la rémunération prise sur la concession Cœur de ville s'élève à 2 552 000 € au 31/12/2017 et à 2 977 000 € au 31/12/2018. La chambre a comparé la rémunération qui aurait dû être versée, conformément aux dispositions de la convention, par rapport à celle réellement comptabilisée, en prenant les données du CRAC au 31/01/2018 et de la comptabilité au 31/12/2017.

Il ressort du CRAC que la SPLM aurait dû percevoir 1 171 000 € en lieu et place des 2 552 000 € comptabilisés au 31/12/2017, soit un écart de 1 382 000 €.

Cette pratique comptable qui consiste à comptabiliser des recettes alors que leur fondement économique n'est pas justifié peut être qualifiée de cavalerie.

La convention de concession et les différents avenants prévoient bien, en référence à l'article 19, que la rémunération de l'aménageur sera versée de façon forfaitaire et selon un calendrier fixé.

Si la rémunération enregistrée en comptabilité au 31/12/2017 et au 31/12/2018 respecte les termes de l'avenant n° 3 en matière d'échéancier, il a pu être constaté que ce calendrier semble davantage destiné à couvrir les besoins de financement de la SPLM plutôt qu'à correspondre peu ou prou à la réalité de l'avancement économique de la concession. Il implique que sur les années à venir, la SPLM devra réaliser encore 60 % des dépenses et 75 % des recettes prévisionnelles de la concession, en ne percevant plus que 41 % de la rémunération globale.

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Joseph Rossi a précisé que cette pratique visait à rémunérer le temps passé par les équipes de la SPLM, en particulier sur les activités de début d'opération (études, acquisitions foncières) qui ne génèrent qu'une faible assiette de transactions auxquelles appliquer la rémunération, alors qu'elles mobilisaient les personnels sur de longues périodes. Initiée au temps des premières concessions de la SEMEXVAL, cette pratique est désormais généralisée à toutes les concessions. Selon M. Rossi, elle serait réalisée avec prudence et n'aurait pas causé de problème financier pendant plus de trente ans. Au regard de l'ampleur des montants exposés dans le cas de la concession Cœur de ville, des concessions ultérieurement examinées, et de la réalité de la situation financière de la société en 2018, la chambre ne partage pas cet avis.

3.2.2 L'aménagement de la ZAC d'Hyères la Crestade

Suite à l'adhésion de la commune d'Hyères au capital de la SPLM, une convention de concession publique d'aménagement a été signée le 24 juillet 2013, elle a pour objet d'aménager, dans le cadre d'une zone d'aménagement concertée (ZAC), le secteur dit de la Crestade Demi-lune pour y créer un véritable nouveau quartier, sous forme d'éco quartier. Conclue pour une durée initiale de 10 ans et un bilan financier prévisionnel de 8 203 K€ HT, elle a la particularité, par rapport aux autres concessions publiques d'aménagement signées par la SPLM, de ne lui conférer que des missions d'aménagement.

Le programme de l'opération doit permettre, après réalisation par la SPLM d'études, de travaux de VRD et de réalisation d'équipements publics (19 500 m² d'espaces verts, une petite place de 1 400 m², ronds-points), la construction de 32 223 m² de plancher pour réaliser 400 logements, 1 400 m² de commerces de proximité et 1 300 m² de surfaces de bureaux.

Cette concession a été signée au risque du concédant et prévoit une participation publique de la commune à hauteur de 2 774 000 € ainsi que la cession de charges foncières à hauteur de 6 251 000 €. La rémunération prévisionnelle de la SPLM s'élevait à 194 000 € au moment de la signature de la convention initiale.

Un avenant signé le 30 décembre 2015 est venu modifier les conditions de participation financière de la commune sans que le programme des opérations soit substantiellement modifié. L'avenant dispose que « *le bilan prévisionnel de l'opération ne prévoit pas de participation communale au coût de l'opération* ». En revanche, une convention d'avance de trésorerie est jointe et matérialise l'apport d'un montant de 390 475 € HT par la commune à la concession, dont 70 475 € HT correspondent à des transferts déjà effectués, 145 000 € à des financements devant couvrir le plan de financement de l'année 2015 et 175 000 € HT correspondant aux financements de l'année 2016. Un nouveau bilan financier produit en annexe dudit avenant détaille ces participations. Toutefois, il ne va pas au-delà de l'année 2016 et ne présente pas de nouveau bilan prévisionnel global de la concession.

Faute de trouver un modèle de financement solide en accord avec la collectivité, cette concession a occasionné peu de réalisations depuis sa signature. Un seul CRAC, en date de valeur au 31 décembre 2017 a été trouvé au cours de l'instruction. Il fait état d'un bilan prévisionnel de 23 329 000 € de dépenses HT, dont 989 000 € de rémunération de la SPLM et de 23 422 000 € de recettes, dont 780 000 € de participation communale, ce qui est contradictoire avec les termes de l'avenant n° 1. Il révèle également que très peu de dépenses avaient réellement été engagées (320 000 €).

Au 31/12/2018, 1 050 000 € de dépenses ont été comptabilisées dans les livres de comptes de la SPLM, dont 167 000 € d'études, 237 000 € d'acquisitions foncières, 128 000 € d'honoraires et seulement 1 445 € de travaux. La rémunération enregistrée par le concessionnaire s'élève à 450 000 €. La chambre n'a pas été en mesure de trouver de justification à ce niveau de rémunération. La convention de concession prévoit bien dans son article 19.2 que la rémunération de l'aménageur sur les dépenses sera versée de façon forfaitaire, mais aucun calendrier de versement n'est précisé. En l'état des dépenses et recettes réalisées, la rémunération de la SPLM n'aurait dû être que de 21 000 €.

La chambre estime que la prise de 450 000 € de rémunération sur une concession pour laquelle seulement 533 000 € de dépenses opérationnelles ont été engagées, est critiquable et constitue là encore une pratique comptable assimilable à une forme de cavalerie budgétaire. Si le fait qui consiste pour l'aménageur à chercher à imputer des honoraires visant à couvrir ses coûts et le temps de travail engendrés par une concession peut s'expliquer, la chambre estime que le fait que ces rémunérations excèdent le montant fixé par le cadre contractuel ne peut en tout cas être justifié.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune d'Hyères et l'ancien ordonnateur de la SPLM ont tenu à confirmer sa volonté de mener à son terme cette concession conformément aux engagements contractuels des parties. Plusieurs avancées significatives réalisées en fin d'année 2019 matérialisent une reprise d'activité de la concession.

Monsieur Rossi a fourni plusieurs éléments visant à justifier le montant des rémunérations prises alors que seules des études et des négociations en vue de transactions foncières avaient été réalisées jusqu'à son départ de la SPLM. Le montant des rémunérations prises de façon anticipées apparaît, malgré ces explications, difficile à justifier.

3.2.3 La concession « Toulon vous accueille »

Chronologie de la concession

La SPLM a signé le 11 janvier 2013 une concession d'aménagement avec la ville de Toulon ayant pour objet plusieurs opérations réparties sur l'ensemble du centre de la ville. Cette concession de vaste ampleur prévoyait la construction de 967 logements, 8 000 m² de surfaces commerciales nouvelles, 3 000 m² d'hôtel en centre-ville et 1 000 m² de bureaux, soit un total de 76 000 m² de surface de plancher.

Le bilan financier prévisionnel de la concession s'élevait à 187 M€ d'investissement financé essentiellement par la cession de biens immobiliers et charges foncières. La ville de Toulon, après avoir acquis plusieurs parcelles foncières pour un total de 3,5 M€, contribuait également à l'équilibre de la concession par la cession gratuite de ces terrains à la SPLM. Le déficit prévisionnel de l'opération était évalué à 5,6 M€, financé par une participation communale du même montant. Dans ce cadre, et moyennant une rémunération calculée sur la base de 3 % des dépenses HT et de 4 % des cessions d'immeubles, la SPLM prévoyait de retirer des honoraires de 11 M€ HT de cette concession. Les perspectives ouvertes par la réalisation de cette concession étaient alors ressenties comme très favorables pour la SPLM et ont déterminé des choix de recrutement et de renforcement de l'équipe de la société.

Un premier avenant signé le 25 janvier 2013 est venu modifier l'équilibre économique de la concession. Son ambition consistait à rééquilibrer le bilan financier par l'intégration d'une opération excédentaire consistant en la construction de 1 200 logements, (soit 12 000 m² de surfaces nouvelles) venant annuler le déficit initial de la concession. Le bilan financier de l'opération s'élevait alors à 220 M€ et ne prévoyait plus aucune participation publique. La rémunération escomptée pour la SPLM s'élevait alors à 13,2 M€. Il s'avère toutefois que plusieurs cessions foncières prévues par cet avenant n'ont pas eu lieu.

Hormis cet avenant, aucun CRAC ni aucun autre document transmis au concédant n'a été produit jusqu'à ce que la ville de Toulon commande, le 5 décembre 2016, un audit de la concession à un cabinet privé, le cabinet Primexis. Rendu en février 2017, cet audit engendra la signature d'un second avenant, daté du 4 juillet 2017 et conduira à la résiliation anticipée de la concession prévue au plus tard le 31 décembre 2018 après achèvement de deux des opérations déjà engagées (dites « Bourse du Travail » et « 245 Hall »).

Outre la fin la fin des diligences entreprises sur toutes les autres opérations initialement prévues dans la concession, les dispositions de cet avenant de résiliation prévoyaient la fixation d'un montant de rémunération pour la SPLM à hauteur de 2,2 M€, rémunération à laquelle devait s'ajouter un complément de 4 % des cessions réalisées sur les opérations construites par la SPLM⁴. En revanche, aucun autre complément indemnitaire, pourtant prévu dans le contrat en cas de résiliation anticipée n'était prévu par cet avenant.

Il fut convenu que la ville de Toulon participerait à l'équilibre de la concession par un apport en nature (déterminé en date du 31 décembre 2018) et par un apport numéraire de 6,6 M€, ainsi que par le versement d'avances de trésorerie pour permettre au concessionnaire de terminer les opérations en cours, soit 8,1 M€, dont 6,3 M€ versés immédiatement et 1,8 M€ versés en octobre 2017. Le remboursement de cette avance de trésorerie, non rémunérée, était prévu en totalité pour le 31/12/2018 sous réserve des résultats des opérations engagées.

Manquements de la SPLM identifiés dans un rapport d'audit commandé par la ville de Toulon

À l'origine de cet avenant, l'étude du rapport d'audit du cabinet Primexis met en lumière dès son introduction une gestion défaillante de la concession par SPLM qui se traduit par l'absence de production de CRAC et la construction d'un plan de financement de l'opération non conforme aux besoins de trésorerie. Cet audit relevait une défaillance du concessionnaire concernant le remboursement des annuités d'emprunt, cela ayant comme corollaire la substitution du concédant aux obligations du concessionnaire vis-à-vis des établissements de crédit prêteurs. Après avoir mené à bien une analyse par opération et conclu sur l'état de la concession, le rapport suggéra une résolution anticipée.

Parmi les principales conclusions du rapport d'audit, figuraient les éléments suivants. En premier lieu, l'analyse financière révéla un bilan financier prévisionnel de la concession déficitaire d'environ 20 M€ au 31 décembre 2018. Néanmoins il suggérait à la ville de revoir ce déficit à la baisse du fait de 800 000 € de rémunérations prises indument par le concessionnaire. En outre, 1 000 000 € de frais de préfiguration imputés sur la concession avaient été engagés par la SEMEXVAL antérieurement à sa signature. Par ailleurs, l'évaluation de la valeur des actifs à rétrocéder à la ville a été sous-estimée par le concessionnaire (valorisée à leur valeur comptable mais, au dire du rapport, bien inférieure à leur valeur réelle).

En deuxième lieu, le rapport fit mention de plusieurs problèmes de fiabilité des comptes de la société, dont la mauvaise qualité des processus conduisant à passer les écritures d'inventaire, ainsi que le déficit de comptabilisation des pénalités générées par le retard de remboursement d'annuités d'emprunt.

⁴ Ces cessions ayant eu lieu entre la signature de l'avenant, en juillet 2017 et la clôture de la concession, en décembre 2018, ce montant, non évalué à l'époque de l'avenant n° 2 s'est finalement élevé à 450 000 €.

En troisième lieu, le rapport suggérait à la ville de Toulon de ne pas appliquer d'indemnités de résiliation anticipée en raison de l'absence de production de CRAC de la part du concessionnaire, ceci constituant un motif légitime de résiliation.

Motifs sous-jacents et incidences financières de la résiliation anticipée de la concession

La résiliation anticipée de cette concession est à l'origine de conséquences financières lourdes pour la SPLM. Alors qu'elle devait permettre à la SPLM de générer 13,2 M€ de rémunérations, elle n'en a occasionné que 2,65 M€. Pour autant, la montée en charge induite par la signature de cette convention a conduit la société à augmenter sensiblement le poids de ses frais de structure en 2013 et 2014.

Les conclusions du rapport d'audit relatives à la fiabilité des comptes de la SPLM témoignent de défaillances répétées de la SPLM en matière d'information financière du concédant soulevées jusqu'ici dans le présent rapport. La chambre considère toutefois que certaines de ces conclusions sont discutables.

Ainsi, en premier lieu, l'annexe financière à l'avenant n° 2, approuvé par les deux parties, indique que le déficit de 20 M€ de la concession n'était pas un déficit prévisionnel de l'opération, mais bien un déficit réalisé au 31/03/2017, date à laquelle le montant des dépenses engagées pour réalisées les projets immobiliers prévus dépassait substantiellement le montant des recettes perçues dans le cadre des cessions en VEFA. La perspective de recettes issues de cessions contractualisées entre mars 2017 et décembre 2018 avait pour conséquence de réduire ce déficit, portant le solde prévisionnel final à -14,3 M€.

Par ailleurs, ce déficit de 14,3 M€ apparaît justifié au regard des engagements initiaux des parties. Il résulte pour l'essentiel de la réalisation de deux opérations déficitaires sans que les opérations excédentaires ne soient poursuivies par le concessionnaire.

En deuxième lieu, si le rapport d'audit susmentionné indique que les comptes de la SPLM auraient enregistré une prise de rémunération excédentaire de 1 273 000 € de la part du concessionnaire, tel n'a pas été l'arbitrage fait par la ville de Toulon lors de la signature de l'avenant de résiliation. À défaut d'une rupture de la concession au motif d'une faute du concessionnaire, l'avenant n° 2 fait référence à une rupture amiable. Le paiement de la totalité de la rémunération facturée par l'opérateur, soit 2,65 M€ suggère que la commune de Toulon n'avait pas souhaité appliquer les règles de résiliation pour faute du concessionnaire.

Les entretiens survenus au cours de l'instruction, tant avec les représentants de la ville de Toulon, qu'avec l'expert-comptable de la SPLM, révèlent que des motifs plus « politiques »⁵ et d'ordre moins contractuel auraient été à l'origine de la décision de la commune de Toulon de mettre un terme de façon anticipée à cette concession. Les représentants de la ville de Toulon ont reconnu en entretien que les opérations menées jusqu'au terme de la concession avaient été des opérations réussies sur le plan technique et urbain.

⁵ En particulier, l'inauguration du centre commercial Avenue 83, projet urbain qualifié de réussi par l'ensemble des personnes consultées et découlant de la concession Grand Sud Passion à La Valette aurait été perçue comme le symbole d'une opération commerciale concurrente aux opérations de revitalisation du centre-ville de Toulon. La ville de Toulon nous a indiqué avoir estimé que SPLM, opérateur de ces deux concessions, donnait le sentiment de consacrer plus de moyens à La Valette qu'à Toulon.

Concernant l'impact financier final de ces opérations, un bilan de clôture a été établi en date de valeur du 31/12/2018 et a donné lieu à une délibération de la ville de Toulon. Ce bilan fait ressortir les éléments suivants :

- l'opération 245 Hall, menée jusqu'à son terme, a occasionné un déficit de 1 063 K€ conforme au déficit prévu lors de la signature de l'avenant n° 2 ;
- l'opération Bourse du travail, menée jusqu'à son terme, a occasionné un déficit de 6 622 K€ également conforme au déficit prévu lors de la signature de l'avenant n° 2 ;
- les déficits occasionnés par les autres opérations pour lesquelles des dépenses avaient été engagées (études notamment) mais les opérations ont été retirées de la concession n'ont pas évolué par rapport aux montants de l'avenant n° 2.

Par conséquent, la transformation de l'avance de trésorerie de 8,1 M€ consentie par la commune à l'occasion de l'avenant n° 2, en participation publique de la commune a été officialisée par ce bilan de clôture approuvé en conseil municipal. Ainsi, la participation totale de la commune s'est élevée à 14,7 M€.

Cas des refacturations croisées SEMEXVAL-SPLM

En troisième et dernier lieu, la question des dépenses engagées en amont de la signature de la concession par la SEMEXVAL n'a également pas été retenue comme éléments à soustraire par la ville de Toulon. Il ressort de la comptabilité des deux sociétés que la SEMEXVAL a effectivement engagée entre 2010 et le 31/12/2012 pour 856 667 € de dépenses qu'elle a refacturé à la SPLM au titre de dépenses engagées pour le compte de la concession « Toulon vous accueille ». Ces dépenses sont retracées dans la comptabilité de la SEMEXVAL et des tableaux de suivi interne permettent de les affecter à des opérations particulières de la concession. Un examen de ces tableaux permet d'identifier qu'il s'agit essentiellement d'études et de prestations intellectuelles destinées à mesurer la soutenabilité économique de la concession et à proposer des esquisses et autres éléments d'identité architecturale des bâtiments.

La chambre estime que le rattachement de ces dépenses à la concession est irrégulier dans la mesure où elles ont été engagées en amont de la signature de la convention et qu'aucune mention de ces dépenses n'est faite dans le contrat.

De plus, entre 2013 et 2017, plus de 1,8 M€ de refacturations ont eu lieu entre la SEMEXVAL et la SPLM et ont été imputées à la concession. Ces dépenses présentent un caractère très divers : versements de loyers, paiement de prestations correspondant à des marchés publics. L'examen d'un échantillon de ces refacturations indique que certaines correspondent à la refacturation de prestations payées par la SEMEXVAL à des entreprises titulaires de marchés pourtant passées par la SPLM. La chambre ne peut que souligner le caractère étonnant de tels actes, témoignant d'une confusion assez forte des comptes de la SEMEXVAL et de la SPLM et, incidemment de leur gestion.

3.2.4 L'aménagement du Cœur du Village de la commune de Signes

La SPLM est également intervenue en tant que concessionnaire pour le compte de la commune Signes à la suite d'une première concession conclue entre la commune de Signes et la SEMEXVAL, cette « petite » concession, signée en juin 2011 et orientée autour de la rénovation et la restructuration du centre ancien du village, a permis la réalisation de nouveaux équipements publics (salle polyvalente, maison des associations, aménagement d'un théâtre de verdure), le déplacement de la caserne des pompiers pour créer un espace public central pour les activités festives, ainsi que des actions de réhabilitation et de constructions de logements neufs pour moderniser le parc de logements villageois. Ayant pris effet le 15 juin 2011 elle a réalisé pour 15 M€ d'études et de travaux dans la commune, financés à hauteur de 7,5 M€ par la cession de logements et par 7,5 M€ par la participation de la commune.

Sur la période de 2011 à 2018, seuls deux CRAC ont été produits en 2015 et en 2017. Le CRAC de 2017 est une copie quasiment conforme de celui de 2015. Ils révèlent notamment que les opérations de construction ou réhabilitation de logements répondent à une volonté de la commune de maîtriser sa politique foncière en restant propriétaire de la majorité des immeubles construits ou réhabilités par le concessionnaire, raison pour laquelle, les seules recettes constatées proviennent de la participation communale. Les échanges survenus entre la chambre et le maire de Signes de l'époque ont confirmé la volonté historique de la commune de Signes de rester propriétaire des logements construits et réhabilités. Cela explique que le volume et le rythme des réalisations sont restés peu importants au regard des autres concessions opérées par la SPLM.

Cette politique est toutefois en contradiction flagrante avec le bilan financier prévisionnel initial établi à l'occasion de la signature de la convention, lequel prévoyait 7,5 M€ de cessions de logements à des propriétaires privés.

Compte tenu de son bilan financier peu élevé et du faible niveau de risque identifié sur les différentes opérations, cette concession n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi.

3.2.5 Les concessions publiques d'aménagement passées avec des communes de Corse : Calvi et Lucciana

À la suite des concessions publiques d'aménagement signées entre la SEMEXVAL et 3 communes Corse, la SPLM a poursuivi les opérations engagées auprès de deux d'entre elles : Calvi et Lucciana. Auparavant autorités concédantes sans pour autant être actionnaires de la SEMEXVAL, ces deux communes détiennent désormais chacune 1 % du capital de la SPLM. Elles ont de ce fait transféré les concessions antérieurement signées avec la SEMEXVAL à la SPLM sans mise en concurrence préalable.

Les opérations pilotées dans le cadre de la concession signée avec Calvi ont fait l'objet d'un examen approfondi et sont présentées dans le ROD consacré à la SEMEXVAL.

Sur la commune de Lucciana, le 26 août 2014, une nouvelle concession d'aménagement a été signée entre le maire de Lucciana, Joseph Galletti, et le directeur de la SPLM, Joseph Rossi. Prévue pour une durée initiale de 10 ans, la convention fait référence dans son préambule à une délibération de la ville de Lucciana 12 août 2014, ainsi qu'à la concession d'origine, signée avec la SEMEXVAL, avant de préciser qu'elle s'inscrit dans la continuité de ce précédent contrat.

Le programme de l'opération prévoit la construction de 230 logements, d'un immeuble de 2 000 m² de bureaux, de 1 000 m² de commerces, de nouvelles voiries, dont des voiries strictement piétonnes, ainsi que la réalisation de nouvelles places publiques. Cette nouvelle concession se donne également pour ambition de mettre en œuvre un projet « d'écoquartier ».

Pour y parvenir, la convention prévoit la cession gratuite par la SEMEXVAL d'un terrain de 7 370 m² afin de réaliser le centre administratif (déjà évoqué dans la convention antérieure) ainsi que l'extension d'un groupe scolaire.

Bien que le contrat prévoie une obligation de remise annuelle de CRAC avant le 31 mars de chaque année, aucun CRAC n'a été édité au cours de la période sous revue.

Le bilan financier initial annexé à la convention s'élevait à 42,90 M€ de dépenses et 43,05 M€ de recettes et prévoyait un solde positif de 150 000 €. Les recettes devaient provenir pour 42,5 M€ de la cession de logements, pour 300 000 € de participation communale et pour 258 000 € d'autres subventions publiques.

L'instruction n'a pas permis de mener à bien une étude approfondie de cette concession.

4 ANALYSE FINANCIÈRE

4.1 Règles comptables appliquées et fiabilité des comptes

La SPLM constate chaque année le coût de revient estimé des biens résultant des différentes opérations qu'elle pilote dans le cadre des concessions publiques d'aménagement. Ce coût est calculé en fonction d'un niveau d'avancement des opérations défini par le CRAC et rapporté au montant prévisionnel total des produits ou des dépenses. Dans l'hypothèse où le montant du coût de revient des éléments construits est supérieur au cumul des charges comptabilisées, il sera constitué une provision pour charges, égale au montant de l'écart constaté. En conséquence, la valeur du stock relatif à l'opération concernée, inscrite dans les comptes annuels sera nulle. Dans le cas contraire, une écriture d'inventaire est passée. La valeur du stock relatif à l'opération concernée inscrite dans les comptes annuels reflète alors cet écart.

C'est en fonction de ces taux d'avancement des opérations que le concessionnaire calcule sa propre rémunération forfaitaire. Les honoraires de commercialisation découlent du taux d'avancement des cessions réalisées par rapport au volume de cession global prévu dans les contrats de concession ou dans les bilans prévisionnels internes pour les opérations en propre. Les honoraires de suivi technique, administratif et financier des travaux découlent du taux d'avancement des travaux par rapport au volume prévisionnel initial. Les taux de rémunération de ces différentes prestations peuvent différer d'une opération à une autre.

4.1.1 Rémunération des opérations.

Le tableau ci-dessous récapitule les conditions de rémunérations fixées de façon conventionnelle ainsi que celles réalisées au 31/12/2017 pour chaque concession.

Tableau n° 3 : Règles et montants de rémunération des concessions publiques d'aménagement

Concession	Rémunération conventionnelle		Rémunération au 31/12/2018
Grand Sud passion	3 % des dépenses et 4 % des recettes Avenant n° 1 (2014) : 4 % des dépenses et 5 % des recettes	Prévisionnel: 900 000 € Prévisionnel avenant n° 1 : 6 601 000 €	7 165 000 €
Cœur de Ville II	3 % des dépenses et 4 % des recettes Avenant n° 1 : 4 % des dépenses et 5 % des recettes	PI : 3 000 000 € Prévisionnel après avenant n° 1 : 1 259 000 €	2 977 000 €
Hyères	3 % des dépenses et 4 % des recettes	PI : 194 000 €	450 000 €
Signes	Forfait 300 000 € + 3 % des recettes Avenant n° 1 : 120 000 €	PI : 657 000 €	141 000 €
Toulon	3 % des dépenses et 4 % des recettes	PI : 11 039 000 €	2 650 000 €
Calvi	3 % des dépenses et 4 % des recettes	PI : 1 485 000 €	203 000 €
Lucciana	0,8 % des dépenses	PI : 600 000 €	400 000 €

Sources : contrats de concession, avenants et grands livres comptables.

Le présent tableau révèle certaines pratiques. Tout d'abord, la SPLM n'a pas de pratique homogène en matière de taux de rémunération appliqué aux différentes concessions. La concession Grand Sud Passion est celle à laquelle se sont appliqués les taux les plus importants. Compte tenu de ce facteur et de l'importance de son bilan financier c'est cette opération qui a le plus largement contribué à couvrir les coûts de structure de la société. À l'opposé, la concession signée avec la commune de Lucciana fait l'objet d'une rémunération très basse. Sa contribution à la couverture des frais de structure de la SPLM est marginale.

Enfin, l'impact de la résiliation anticipé de la concession signée avec la ville de Toulon est particulièrement significatif. Alors qu'elle devait assurer la prise en charge de frais de structure pour un montant de plus de 11 M€, elle n'aura généré que 2,65 M€ de rémunérations. Les opérations menées jusqu'à leur terme dans le cadre de cette concession ont permis de générer des rémunérations jusqu'au 31/12/2018. À compter du 1^{er} janvier 2019, l'impact de la perte de ce contrat devrait être plus visible dans les comptes de la société.

4.1.2 Fiabilité des comptes et incidences financières

4.1.2.1 Les écritures « Avis CNC » de régularisation des dépenses, des stocks et des marges à l'avancement.

La chambre a plus particulièrement analysé deux dimensions de la tenue des comptes qui ont susceptibles de nuire à la fiabilité des comptes de la SPLM.

Le premier réside dans le processus conduisant à passer les écritures de régularisation « Avis CNC » visant à :

- a) enregistrer les dépenses dans les comptes de classe 6 (alors qu'elles sont enregistrées tout au long de l'année dans les comptes de classe 3) ;
- b) valoriser le stock des concessions publiques d'aménagement conformément au taux d'avancement de la concession en dépenses ;
- c) neutraliser le résultat prévisionnel de la concession à l'avancement.

Sur le plan méthodologique, ce processus n'appelle pas d'observation. Toutefois, dans la mesure où à plusieurs reprises, la SPLM n'a pas édité de CRAC pour certaines concessions, le cabinet d'expertise comptable SEMAPHORES a dû parfois s'appuyer sur des CRACS datant de plusieurs années, voire sur les bilans prévisionnels initiaux figurant en annexe des contrats de concession, pour passer ces écritures. Dans ces cas particuliers, la fiabilité des comptes peut se trouver altérée par le manque d'actualisation des bilans prévisionnels des concessions. Ce point a notamment été relevé par le rapport d'audit réalisé par la cabinet Primexis sur la concession « Toulon vous accueille ».

4.1.2.2 La prise de rémunération interne sur les concessions.

Le deuxième point critiquable réside dans la pratique consistant à comptabiliser de façon anticipée et à grande échelle, des rémunérations provenant des concessions. Comme cela a pu être mis en évidence sur les concessions d'Hyères la Crestade, Cœur de Ville II et Grand Sud passion à La Valette-du-Var, la SPLM a comptabilisé et a imputé à ces concessions des honoraires sans que les dépenses et les recettes sur lesquelles ces rémunérations devaient être calculées aient été réalisées. Selon les calculs de la chambre, le montant cumulé des rémunérations anticipées prises sur les opérations Valettoises au 31/12/2017 s'élève à 3 374 000 € (1 382 000 € de rémunération anticipée sur la concession Cœur de Ville II et 1 992 000 € de rémunération anticipée sur la concession Grand Sud Passion).

En 2018, 1 085 000€ de rémunérations additionnelles ont été prises sur ces deux concessions. Faute de CRAC disponible au 31/12/2018, La chambre n'a pas été en mesure d'actualiser le montant des rémunérations anticipées à cette date.

Sur la concession d'Hyères la Crestade, le montant des rémunérations comptabilisées par anticipation s'élève selon la chambre à 429 K€ au 31/12/2018.

La concession de Toulon ayant été clôturée, la rémunération perçue dispose en totalité d'une base juridique fiable et ne fait donc pas l'objet d'écart.

Compte tenu de l'absence de CRAC disponible, cette analyse n'a pas pu être effectuée pour la concession de Lucciana. Quant à la concession de Calvi, les observations de la chambre sont à retrouver dans le rapport sur la SEMEXVAL.

La chambre est consciente que la totalité de ces rémunérations anticipées ne peuvent être considérées comme des rémunérations indues. En effet, il peut être légitime de comptabiliser en avance une partie des rémunérations basées sur recettes à venir afin de couvrir les frais de commercialisation. Cela permet ainsi de lisser les entrées de trésorerie et de ne pas constater des montants trop élevés de rémunération en fin d'opération. Pour autant, le décalage apparaît dans le cas d'espèce très important et une partie des rémunérations sont perçues en avance alors même que les opérations susceptibles d'y correspondre n'ont pas été engagées. C'est notamment le cas sur la concession Grand Sud passion qui est analysée en partie 5.

Cette pratique s'apparente à une forme de fuite en avant destinée à masquer un équilibre très précaire de l'exploitation.

4.2 Analyse financière

Dans la mesure où la SPLM exerce la totalité de son activité sous forme de concessions publiques d'aménagement au risque du concédant, alors le résultat net de la société ne provient que de sa capacité à couvrir, par le montant des rémunérations qu'elle prend sur chaque opération, le coût de ses charges de structure.

4.2.1 Une sous-capitalisation chronique et un solde financier déficitaire qui n'apparaît pas dans les comptes sur les 8 dernières années.

4.2.1.1 Bilan : une sous-capitalisation au regard du volume des opérations

Tableau n° 4 : Synthèse des bilans de la société entre 2010 et 2018.

K€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ACTIF									
Total Actif Immobilisé	0	0	0	0	0	1	1		0
Stocks et en-cours	2 520	5 370	19 282	43 941	57 934	56 464	37 270	37 359	27 702
Acomptes versés				1 213	1 268	1 268	1 137	835	805
Créances clients				1 026	4 886	19 880	24 978	22 102	18 706
Autres créances	1 024	1 205	5 768	980	2 089	1 187	2 182	1 641	4 264
Disponibilités	19	412	4 213	426	209	1 935	2 713	13 903	9 132
Charges constatées d'avance		1	365	761	281	220	8 239	9 526	1
Total actif circulant	3 562	6 987	29 628	48 347	66 666	80 954	76 520	85 366	60 610
TOTAL général	3 562	6 987	29 628	48 347	66 666	80 955	76 521	85 366	60 610
PASSIF									
Capital social	38	225	225	225	225	225	225	225	225
Réserve légale		0	2	9	11	13	17	23	23
Report à nouveau		2	46	171	217	252	322	487	659
Résultat de l'exercice	2	46	131	49	37	74	170	172	26
Autres capitaux propres									
TOTAL capitaux propres	40	273	404	453	490	564	734	907	933
Autres fonds propres									
Provisions / risques & charges					411	506	442	1 921	568
Dettes auprès d'Ets de crédit	3 096	4 046	24 949	37 359	43 789	47 356	46 594	35 589	22 018
Dettes financières diverses		1 700	0	28	1 504	1 574	3 034	13 071	9 911
Acomptes reçus									
Dettes fournisseurs	37	922	1 483	3 784	8 082	9 033	13 124	7 658	10 998
Dettes fiscales et sociales	1	22	46	286	483	2 017	2 314	1 821	910
Autres dettes	389	24	1 280	2 156	5 708	481	372	7 320	3 877
Produits constatés d'avance			1 465	4 282	6 200	19 424	9 905	17 079	11 395
TOTAL Dettes	3 523	6 714	29 224	47 894	65 766	79 884	75 344	82 538	59 109
TOTAL général	3 562	6 987	29 628	48 347	66 666	80 955	76 521	85 366	60 610

Sources : comptes annuels.

Le montant du capital social de la SPLM, de 225 000 € est substantiellement inférieur au capital social moyen des entreprises publiques locales qui interviennent dans le domaine de l'aménagement (3 440 000 €). L'écart est encore plus significatif avec le capital social moyen des EPL intervenant dans la construction immobilière (11 830 000 €)⁶.

Les capitaux propres sont structurellement inférieurs à 2 % du volume des dettes, ce qui révèle un niveau d'endettement très élevé au regard du montant des capitaux de la société.

Sur les 22 018 K€ de dettes financières souscrites auprès d'établissements de crédit et comptabilisées au 31/12/2018, 16 680 000 € sont garantis, essentiellement par les collectivités concédantes, mais également par des garanties bancaires (Caisse d'Épargne et BPCE). Ces sont donc ces collectivités qui portent le risque sur ces emprunts. Par le biais d'hypothèques, la SPLM garantit le risque sur environ 3 096 000 € d'emprunts.

Le niveau des fonds propres de la société au cours de la période est en hausse. L'activité de la SPLM et la stratégie financière mise en œuvre au cours des 8 dernières années ont permis, quoique faiblement, de faire croître les capitaux propres.

Le fonds de roulement de la société s'est avéré être insuffisant à plusieurs reprises pour couvrir le besoin de fonds de roulement généré par l'activité ainsi que le montre le tableau ci-dessous. Par conséquent, la trésorerie de l'entreprise a pu être largement négative à plusieurs reprises (2015, 2017, 2018), ce qui a pu causer des difficultés de financement se traduisant par l'impossibilité d'honorer le remboursement de mensualités d'emprunts à certaines reprises.

Tableau n° 5 : Évolution de la trésorerie de la SPLM 2010-2018

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de Roulement	3 136	6 019	25 354	37 840	45 783	49 493	50 362	49 567	32 862
BFR	3 505	5 630	23 521	43 091	57 612	67 749	50 130	52 458	39 569
Trésorerie	- 369	389	1 833	- 5 251	- 11 829	- 18 256	232	- 2 891	- 6 708

Source : comptes annuels 2010-2018.

Consciente de la faible capitalisation de la SPLM, la direction a décidé lors du conseil d'administration du 15 juin 2018 de procéder à une augmentation du capital social par incorporation de réserves et de report à nouveau à hauteur de 675 000 € afin de porter le capital social de la société à hauteur de 900 000 €. Cette décision n'est toutefois pas de nature à augmenter le montant total des capitaux propres de la société et s'avère insuffisante au regard du constat global de sous-capitalisation fait par la chambre.

⁶ Source : rapport public thématique de la Cour des comptes sur les sociétés d'économie mixtes locales (SEML) - 2019.

Dans les faits, cette sous-capitalisation, couplée à des difficultés en matière de financement et de commercialisation de certaines opérations, a engendré des défaillances ponctuelles auprès de certains créanciers qui nuisent à la réputation de la société et à sa capacité à mettre en œuvre la stratégie exposée par les dirigeants actuels visant à devenir un aménageur reconnu de la métropole toulonnaise. La chambre considère que cette situation financière est préoccupante.

4.2.1.2 Cycle d'exploitation : des résultats en apparence excédentaires qui cachent une activité déficitaire lors des dernières années.

Tableau n° 6 : Synthèse des comptes de résultat de la société entre 2010 et 2018

K€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chiffre d'affaire	0	0	20	6 039	4 508	22 035	48 877	24 361	30 901
Production stockée ou immobilisée	2 520	2 850	13 913	24 658	13 994	- 1 471	- 19 193	269	- 9 837
Reprises/provision, transferts de charges	100	900	1 790	2 363	2 564	2 911	2 535	4 221	3 921
Subventions & autres produits				0					
TOTAL Produits d'exploitation	2 620	3 750	15 723	33 061	21 065	23 476	32 219	28 851	24 985
Achats de MP	2 520	2 850	13 933	30 697	18 500	20 564		0	0
Autres achats et charges externes	97	831	1 588	1 944	1 662	1 414	30 584	25 887	22 136
Impôts, taxes et versements assimilés		1	3	12	5	5	16	25	4
Salaires et traitements				222	308	319	285	228	231
Charges sociales				91	122	135	118	91	98
Dotations aux amortissements									
Provisions pour risques et charges					411	506	442	1 921	568
Autres charges					0	411	506	442	1 921
TOTAL charges d'exploitation	2 616	3 681	15 524	32 965	21 008	23 354	31 952	28 594	24 958
Résultat d'exploitation	3	69	198	95	58	122	267	257	27
Produits financiers				28	76	79	74	66	64
Charges financières				45	85	93	79	69	64
Résultat financier	0	0	0	- 18	- 9	- 14	- 5	- 3	- 0,5
Produits exceptionnels									
Charges exceptionnelles				4	1	2	5	- 1	
Résultat Exceptionnel	0	0	0	- 4	- 1	- 2	- 5	1	
Résultat courant avant impôt	3	69	198	74	48	107	258	255	26
Impôt sur les sociétés	1	23		25	33	10	88	82	
Résultat net	2	46	198	49	15	96	170	173	26

Source : comptes annuels.

Les années 2010 et 2011 ont vu l'activité de la société se mettre en place, notamment à travers le transfert des contrats de concessions auparavant détenus par la SEMEXVAL. Dès lors, la société a commencé à générer des produits d'exploitation à compter de l'exercice 2012.

Par ailleurs, ainsi que cela est mentionné dans le rapport relatif à la SEMEXVAL, la chambre a analysé l'évolution de la masse salariale consolidée des deux sociétés au regard de l'évolution des produits d'exploitations cumulés. Il ressort que le poids relatif de la masse salariale par rapport aux produits d'exploitation n'a cessé de croître au cours de la période : de 3,1 % en 2010 il est passé à plus de 6 % en 2013 et 2014, puis 8,4 % en 2015 et 2016, et a atteint 12,6 % en 2017 et 19,8 % en 2018.

La rentabilité cumulée de la société sur la période 2010-2018 est de 777 000 €, soit 0,4 % du cumul des produits d'exploitations réalisés sur la période. L'équilibre du cycle d'exploitation de la société est donc précaire et la partie 4.1.2 du rapport a montré comment la comptabilisation de rémunérations anticipées sur les concessions a permis de générer des revenus pour la société, à hauteur de 3,8 M€, sans qu'ils ne soient nécessairement justifiés au regard de l'avancement des concessions.

Le retraitement de ces rémunérations, dont une partie est indue, conduit à estimer que le cycle d'exploitation de la SPLM a en réalité été déficitaire au cours des dernières années.

4.2.2 Les flux financiers entre comptes de concession

Dans plusieurs conventions de concession, la SPLM a utilisé la possibilité de transférer la trésorerie d'une opération vers une autre pour ajuster au mieux ses besoins consolidés de financement. Cette pratique n'est toutefois pas sans risque, ainsi que cela a pu se traduire pour la concession signée avec la ville de Calvi.

La totalité des conventions de concession prévoit en effet que : « *l'aménageur gère distinctement la trésorerie de l'opération au mieux de l'intérêt de l'opération en effectuant les mouvements de trésorerie nécessaires à titre onéreux entre les différentes opérations de l'aménageur, ou avec les comptes propres de l'aménageur ou avec un établissement financier* ».

Tableau n° 7 : Synthèse des mouvements de trésorerie entre les différents comptes d'opérations.

Mouvements de trésorerie entre comptes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Solde au 31/12/2018
Siège	45 400 €	- 1 469 950 €	773 151 €	- 157 702 €	737 722 €	- 75 744 €	217 146 €	45 539 €	115 562 €
Grand Sud Passion	- 45 000 €	45 000 €	- 950 289 €	- 457 000 €	5 909 900 €	- 492 000 €	- 600 000 €	- 1 550 000 €	1 860 611 €
Cœur de Ville 2	- 400 €	1 431 264 €	- 1 705 479 €	- 162 070 €	- 888 687 €	663 637 €	420 062 €	1 071 938 €	830 265 €
Signes	- €	7 734 €	83 207 €	- 116 968 €	- 9 746 €	455 €	- 78 287 €	66 667 €	- 46 938 €
Calvi II	- €	- 14 048 €	- 126 828 €	105 202 €	- 3 420 017 €	- 20 000 €	- 14 870 €	1 598 800 €	- 1 891 761 €
Toulon	- €	- €	1 923 531 €	841 618 €	- 2 246 238 €	- 26 600 €	83 449 €	- 1 405 720 €	- 829 960 €
Hyères la Crestade	- €	- €	2 707 €	- 9 800 €	- 24 675 €	33 718 €	- €	- 37 515 €	- 35 565 €
Lucciana	- €	- €	- €	- 43 280 €	- 58 259 €	- 83 466 €	- 27 500 €	210 292 €	- 2 213 €
Lecture :									
Quand le chiffre présent dans la cellule est positif , cela signifie que la concession à versé de l'argent au siège ou à une autre concession									
Quand le chiffre présent dans la cellule est négatif , cela signifie que la concession à reçu de l'argent du siège ou d'une autre concession									

Source : balances comptables du compte 182100.

Ainsi, la lecture de ce tableau fait ressortir que :

- a) après avoir bénéficié d'avances de trésorerie du siège ou d'autres opérations, la concession Grand Sud Passion a contribué à financer d'autres opérations à partir de 2015. Cette année-là, un prélèvement de 5,9 M € a été réalisé sur son compte pour financer notamment les concessions Calvi II (3,4 M €), Toulon (2,2 M €) et Cœur de Ville 2 (800 000 €). Depuis 2015, elle bénéficie de remboursements chaque année (492 000 € en 2016, 600 000 € en 2017 et 1 550 000 € en 2018), mais reste contributrice nette pour d'autres opérations à hauteur de 1 861 000 € (soit environ le déficit de trésorerie du par la concession Calvi II) ;
- b) la concession Cœur de Ville 2 a octroyé des avances de trésorerie à d'autres concessions à hauteur de 1 431 000 € en 2012, avant de bénéficier d'une contribution financière de 1 705 000 € dès l'année suivante, puis de 1 050 000 € en 2014 et 2015. Depuis lors, sa trésorerie a de nouveau été utilisée pour financer d'autres opérations. Elle est contributrice nette à hauteur de 830 000 € au 31 décembre 2018 ;
- c) la concession Calvi II a en revanche bénéficié d'avances de trésorerie de la part d'autres opérations conduites par la SPLM quasiment en permanence au cours de la période sous revue. Elle a notamment bénéficié d'une avance de 3 420 000 € en 2014, dont elle a remboursé 1 599 000 € en 2018. Elle reste débitrice de 1 892 000 € au 31/12/2018 ;
- d) la concession de Toulon a dans un premier temps contribué à financer d'autres opérations conduites par la SPLM à hauteur de 2 765 000 € avant d'être partiellement remboursée en 2015 (2 246 000 €). En 2018, elle a bénéficié de 1 405 000 € d'avances de trésorerie afin que les dernières opérations soient menées à bien. Les avances de trésorerie dont elle bénéficie encore au 31/12/2018 à hauteur de 830 000 € devraient être remboursées à l'issue de la clôture de la concession et devraient apparaître dans la comptabilité 2019.

La chambre ne peut que relever des effets de concordance très nets entre le solde de trésorerie négatif de la concession Grand Sud Passion, de 1,8 M€ et le solde de trésorerie positif de 1,8 M€ de la concession de Calvi. De même, le solde de trésorerie négatif de 830 000 € de la concession Cœur de Ville II est à rapprocher du solde de trésorerie positif de la concession Toulon au 31/12/2018. Les concessions Valettoises ont donc, dans la durée, joué un rôle de contributeur net au financement des concessions de Toulon et de Calvi.

5 GRAND SUD PASSION : LA GRANDE CONCESSION D'AMENAGEMENT DU SECTEUR SUD DE LA VALETTE-DU-VAR.

5.1 Présentation générale de la concession

5.1.1 Une convention de concession initiale centrée sur le projet Famille Passion

La commune de La Valette-du-Var a décidé de confier à la SPLM, l'aménagement du secteur Sud de la commune dans le cadre d'une concession d'aménagement, « Grand Sud Passion », conclue le 1^{er} mars 2010 pour une durée de 10 ans.

Cette importante opération d'aménagement urbain concerne un secteur de 200 hectares. Elle a pour objectif « d'accroître la dynamique économique de l'agglomération, de restructurer les quartiers sud de la commune de La Valette-du-Var, de renouveler l'offre urbaine de l'agglomération en matière de logements, d'équipements sportifs et ludiques, de moderniser et diversifier l'offre commerciale et les services ». Aux termes de l'article premier de la convention, l'opération « doit permettre » :

- *Le développement de l'offre de logements dans tous les secteurs, y compris le logement étudiant. Cette offre de logements comprendra sur un total estimé à 300 logements, une partie en « logement social », une partie en « logement pour actifs » en favorisant l'accès aux primo-accédant et une partie en « accession libre » [...] ;*
- *La transformation de l'existant pour créer des surfaces de bureaux principalement en activité tertiaire ;*
- *La création de nouvelles structures de commerces non alimentaires ;*
- *L'implantation de services ;*
- *La requalification en zones d'activités économiques transférées à Toulon Provence Méditerranée de certaines parties de quartiers existants où les activités sont prédominantes ;*
- *La recomposition et la requalification d'espaces urbains dans certaines résidences (aménagement de la place Marcel Pagnol et du mall Jules Muraire à la Coupiane, etc...) ;*
- *La création d'activités de loisirs et d'un complexe cinématographique [...] ;*
- *La piétonisation d'une partie de l'avenue de l'université [...] ».*

Pour réaliser l'ensemble de ce programme, il a initialement été convenu que la SPLM interviendrait comme aménageur et que la SEMEXVAL interviendrait comme promoteur sur une partie des opérations de construction.

Compte tenu de l'ampleur de la concession, cette modalité d'intervention a eu deux conséquences. D'une part, afin de mobiliser les financements dont elle ne disposait pas compte tenu de sa faible capitalisation et des éléments financiers qui ont été exposés dans la partie 4 du rapport, la SPLM a fait le choix de s'adosser à une société privée partenaire, le groupe ALTAREA COGEDIM, pour faire non seulement de la co-promotion, mais également pour partager la charge des activités d'aménagement. D'autre part, la nature déficitaire de certaines opérations et la réalisation de certains risques ont eu des conséquences sur les finances de la commune. La partie 5.3.4 du ROD de la commune de La Valette-du-Var sur le risque financier de l'opération en a pointé les conséquences sur les finances communales.

5.1.2 Un programme d'aménagement urbain décidé en amont de la concession, entre la SEMEXVAL et un promoteur immobilier

5.1.2.1 Famille passion : un projet d'aménagement volontariste structuré en 3 phases autour et présentant la vision d'un quartier mixant logements, activités commerciales et bureaux.

Signée le 1^{er} mars 2010 la convention faisait état, dans son préambule, d'une délibération de la commune datée du 6 février 2009. Cette délibération constituait le premier acte formulant la volonté de la ville de mettre en œuvre le programme Grand Sud passion.

Le programme de l'opération reposait essentiellement sur la mise en œuvre du programme d'aménagement nommé « Famille Passion ». Ce programme, visait à construire 231 logements (sur les 330 prévus au total), des bureaux, un vaste centre commercial (Avenue 83) offrant 41 000 m² de commerces (voir annexes) et des hôtels sur le site qui regroupait les anciens terrains de tennis du Tennis Club Toulonnais et aux alentours.

Pour une grande partie, les terrains utilisés pour mener à bien le projet étaient auparavant propriété de la commune de Toulon (terrains de tennis dit de l'Oustalet). Pour l'autre partie, il s'agissait de parkings appartenant à des propriétaires privés. Un accord entre les communes de Toulon et de La Valette-du-Var a permis d'assurer le transfert des terrains de tennis vers le quartier Entrevert, à La Valette-du-Var. Les termes de l'accord prévoyaient la cession de l'emprise foncière des anciens terrains de tennis par la ville de Toulon à la commune de La Valette-du-Var en échange de la construction de nouveaux terrains de tennis, selon un cahier des charges validé par les deux parties, et la cession de cet ensemble foncier et immobilier à la ville de Toulon. La SPLM était en charge des travaux de construction des nouveaux terrains de tennis.

Photo n° 1 : Vision aérienne du projet Famille Passion et de 3 phases prévues



Le bilan financier prévisionnel de l'opération prévoyait 14 525 000 € de dépenses et 14 600 000 € de recettes, provenant exclusivement de la cession de charges foncières à des promoteurs immobiliers. Les dépenses consistaient essentiellement dans la reprise d'engagements auprès de la SEMEXVAL à hauteur de 2 000 000 €⁷, des acquisitions foncières (6 900 000 €), des travaux de VRD (1 500 000 €) et des travaux de réalisation d'équipements publics (2 400 000 €). La rémunération de la société se décomposait en 700 000 € de « frais de société » versés en 5 tranches entre 2010 et 2014, auxquels s'ajoutaient 200 000 € de « frais de commercialisation » versés entre 2012 et 2014. Une indemnité spéciale de liquidation de l'opération de 20 000 € était également prévue.

⁷ La SEMEXVAL avait déjà engagé (depuis 2003) des dépenses pour acquérir du foncier et réaliser certaines études propres à l'opération Famille Passion. Il fut convenu que ces dépenses seraient intégrées à la concession et reprises par la SPLM. En revanche, leur évolution de 2 M€ à 2,34 M€ au gré des différents CRAC n'a jamais fait l'objet d'aucune explication devant le CA.

5.1.2.2 En réalité l'origine du projet Famille Passion émane davantage d'un contrat signé entre la SEMEXVAL et le promoteur privé Altarea que d'une volonté clairement formulée par la commune de La Valette-du-Var

Bien qu'aucune mention d'un éventuel partenariat avec un promoteur privé ne figure ni dans la convention initiale, ni dans les annexes au contrat de concession, le CRAC de septembre 2011 permet pour la première fois, d'exposer l'existence d'un tel partenariat entre la SPLA SIVAL et le groupe ALTAREA-COGEDIM. Le CRAC mentionne également que « *la SPLA SIVAL, aménageur du site, est chargée d'acquérir le foncier et de le céder aux promoteurs qui interviendront conformément au protocole signé par la SEMEXVAL, ALTAREA et la SPLA SIVAL.*

ALTAREA-COGEDIM : promoteur du projet commercial et d'un immeuble de logements ».

SEMEXVAL : Promoteur du projet de logements, commerces en pied d'immeubles, du pôle tertiaire et du pôle hôtelier.

La SPLM va remplir une mission d'aménageur (acquisition du foncier, viabilisation des sols) et promoteur (logements, commerces) ce qui permet à la commune de maîtriser pleinement l'opération. Le bilan prévisionnel qui est proposé à la commune de La Valette-du-Var intègre ce changement. Ce même bilan prévisionnel intègre également une accélération dans le déroulement de l'opération ».

Aucun des documents transmis à l'autorité concédante n'a jusqu'ici fait état des justifications de ce montage qui constitue pourtant la clé de compréhension de l'ensemble de l'opération.

Présenté par le CRAC comme découlant de la convention de concession Grand Sud Passion, il remonte en réalité, dans ses lignes directrices, à un accord antérieur, daté de 2007, formalisé dans un protocole d'accord signé entre la SEMEXVAL et le Groupe ALTAREA, ce qu'a confirmé la SNC ALTA CRP LA VALETTE, société du Groupe ALTAREA dans sa réponse au rapport d'observation provisoires de la chambre.

Cet accord, signé entre la SEMEXVAL et le Groupe SNC-ALTAREA le 11 juillet 2007, a constitué le tout premier cadre juridique pour le financement et la réalisation des études et des travaux entre la SEMEXVAL et ALTAREA. Il prévoyait alors la création de 35 000 m² de surfaces commerciales, 25 500 m² de logements, 26 000 m² de bureaux et 6 000 m² d'hôtels. Son contenu constituait en quelque sorte la colonne vertébrale du volet « Famille Passion » de la concession.

Conformément aux termes de l'accord, la SEMEXVAL devait se charger de réaliser des études sur la situation foncière du territoire, des études environnementales, des études de sol et de circulation. ALTAREA prenait en charge la réalisation du plan de masse et du plan architectural de l'opération. L'analyse financière de l'opération, les études de marché et les études relatives au montage juridique de l'opération devaient être réalisées en commun entre SEMEXVAL et ALTAREA.

Dans le partage des opérations post études, la SEMEXVAL devait endosser un rôle de maître d'ouvrage sur les sujets de voiries et de réseaux et occuper une mission d'aménageur. Elle jouerait aussi le rôle de promoteur immobilier sur tous les logements, bureaux et hôtels. La société ALTAREA devait quant à elle assurer le financement, la construction, la commercialisation et l'exploitation du programme commercial Avenue 83.

Dès l'origine, cet accord prévoyait des cessions foncières entre les parties signataires de l'accord. Il était prévu que le prix des cessions foncières serait fixé dès le début par le bilan financier de l'opération annexé au protocole d'accord (dès 2007).

Six avenants au protocole d'accord entre la SEMEXVAL et la SPLM ont été signés entre 2007 et 2015 (prolongations de la durée de l'accord, modifications de l'opération, validation de cessions foncières...). Le plus important est le deuxième, signé le 11 juin 2010. Il ajoute la SPLM en tant que partie à cet accord ; il modifie les surfaces foncières concernées et augmente sensiblement la surface commerciale (41 000 m² de commerces, 20 000 m² de logements, 8 000 m² de bureaux et stationnements et 6 000 m² d'hôtels) ; il transfère à ALTAREA la responsabilité d'être promoteur sur 3 000 m² de logements ; et enfin il acte plusieurs cessions de terrains prévues pour réaliser l'opération et confie à ALTAREA la mission de porter une partie de ces acquisitions.

Ce contrat et les différents avenants qui lui ont succédé confirment que bien que la concession d'aménagement avait été signée pour la première fois en 2010, une bonne partie des opérations qui la constituaient étaient déjà en partie déterminées du fait d'un accord entre la SEMEXVAL et un promoteur privé.

5.1.2.3 Grandes étapes de réalisation de l'opération Famille Passion 1

Les grandes étapes de l'opération Famille Passion ont été les suivantes et sont reprises sous forme de frise chronologique en annexe 1 :

- 15 septembre 2010 : attribution des marchés de maîtrise d'œuvre pour le transfert des terrains de tennis de l'Oustallet (MOE VRD : 87 000 € ; MOE Bâtiments : 234 858 €) ;
- 23 juillet 2012 : attribution des marchés de travaux pour le transfert des terrains de tennis (6 261 018 €) ;
- 6 août 2013 : attribution des marchés de maîtrise d'œuvre pour les trois opérations de construction de logement : Le Grand Avenue (L3) pour 702 250 €, le Bell 'vue (L2) pour 859 021 € et le Bell 'Avenue (B2) pour 842 298 € ;
- 30 avril 2014 – attribution du marché de maîtrise d'œuvre pour le lot de VRD de l'ensemble du projet famille passion (29 920 €) ;
- 15 janvier 2015 : attribution du marché de travaux pour la VRD (1 456 028 €) ;
- 3 juin 2015 : attribution des marchés de travaux pour deux des trois immeubles prévus dans l'opération (8 870 011 € pour le Grand Avenue et 10 353 211 € pour le Bell 'Vue) ;
- fin 2015 : achèvement des travaux de VRD ;
- 12 mai 2016 : attribution du marché de maîtrise d'œuvre pour le projet d'hôtel et le projet d'immeubles de bureaux B1 (2 178 305 €) ;
- 19 juin 2016 : attribution des marchés de travaux pour le troisième immeuble prévu dans l'opération, le Bell'Avenue (5 737 493 €) ;
- mars 2017 : livraison des travaux de l'immeuble Bell'Vue et cession des logements ;
- janvier 2018 : livraison de l'immeuble le Bell'Avenue (B2) et cession des logements à Nouveaux Logis Provençaux ;
- mars 2018 : livraison de l'immeuble Grand'Avenue (L3) qui matérialisa la fin de la première tranche de l'opération Famille Passion (Famille Passion I).

5.1.3 L'ajout d'une nouvelle zone d'aménagement née d'une opportunité d'acquisition immobilière : Coupiane Coudon

5.1.3.1 Présentation du nouveau volet « Coupiane Coudon » de la concession

Si la « *recomposition et la requalification d'espaces urbains dans certaines résidences* » du quartier de la Coupiane étaient bien prévues dans la convention initiale, le premier CRAC remis au concédant en septembre 2011 présenta un projet de modification important de la concession en intégrant un nouveau volet intitulé « Coupiane Coudon ».

Cette nouvelle orientation se traduit par l'ajout au programme de l'opération de la réalisation de 160 logements environ, de 1 000 m² de petits commerces, de 2 000 m² de bureaux, ainsi que par le réaménagement du pont « Auzende », la requalification de l'avenue Paul Valéry et la réorganisation de l'offre de stationnement. En pratique, le programme de l'opération Coupiane Coudon a consisté en la démolition de l'ancienne clinique du Coudon et la construction de deux résidences, dont un immeuble de 41 logements en accession libre (Côte Verger) et un immeuble de 21 Logements locatifs sociaux. En parallèle, sur un terrain proche de ce site, il est prévu de construire 40 villas en logement locatif social. Cette seconde opération porte le nom de « Terrain Allio ».

De cette nouvelle orientation résulta une modification significative du bilan financier qui s'élevait désormais à 108 201 000 € HT en dépenses et 110 820 000 € HT en recettes, soit un solde positif prévision en fin de concession de 2 379 000 € HT. En matière de recettes, les produits provenaient de : 4 857 000 € HT de cessions de charges foncières au promoteur privé ALTAREA ; 95 963 000 € de cessions de logements, commerces, bureaux et d'un hôtel ; enfin de 10 000 000 € de participation de la commune de La Valette-du-Var.

La régularisation de cette modification intervint sous la forme d'un avenant en date du 14 septembre 2011. Peu étayé sur le contexte et le nouveau programme de l'opération, cet avenant proposa surtout une nouvelle rédaction de l'article n° 20 de la convention, relatif aux modalités de rémunération de l'aménageur. D'une rémunération forfaitaire fixe, la modification entraîna un mode de calcul de la rémunération basé sur un pourcentage des dépenses engagées et des recettes mobilisées : 3 % des dépenses (hors sa propre rémunération) pour le suivi technique, administratif et financier de l'opération, soit un prévisionnel de 2 977 000 € ; 4 % des recettes provenant des cessions d'immeubles et de charges foncières pour le suivi de la commercialisation (montant numéraire non précisé). Enfin l'indemnité spéciale de liquidation s'élevait désormais à 0,2 % du montant des dépenses HT.

La chambre souligne que cet avenant fait clairement défaut aux obligations juridiques qu'aurait dû entraîner une telle évolution de la concession. D'une part, en ne faisant pas référence à une délibération de l'autorité concédante, il interroge sur le processus réel de décision ayant conduit à acquérir la clinique du Coudon et à engager un nouveau volet d'aménagement. D'autre part, il ne fait aucunement référence aux objectifs poursuivis par le projet, ce qui caractérise un défaut majeur. Enfin, il n'explicite en aucune façon le nouveau rôle de promoteur immobilier dévolu à la SPLM, alors que dans le cadre de la convention initiale, il était prévu qu'elle joue seulement un rôle d'aménageur et que d'autres promoteurs, dont la SEMEXVAL, interviendraient sur des opérations de construction immobilière.

5.1.3.2 Les grandes étapes de la réalisation de l'opération

Les grandes étapes de réalisation de l'opération ont été les suivantes :

- acquisition de la clinique du Coudon, le 10 septembre 2011 pour une valeur de 3 000 000€ ;
- 8 janvier 2016 : attribution du marché de maîtrise d'œuvre pour le réaménagement de la clinique du Coudon en logements (445 113 €) ;
- février 2017 : Obtention du permis de construire pour le projet « Terrain Allio » de 40 villas sociales ;
- juillet 2017 : achèvement des travaux de démolition de la clinique du Coudon ;
- 4 octobre 2017 : attribution des marchés de travaux pour la réalisation des immeubles Côté Verger et Le nouveau Logis Provençal, issus du réaménagement de la clinique du Coudon ; démarrage des travaux de construction des 40 villas du projet « Terrain Allio » ;
- 9 novembre 2017 : attribution des marchés de travaux pour la réalisation des 40 villas du projet « Terrain Allio » ;
- novembre 2017 : acquisition en VEFA par la CDC Habitat de la résidence « Le nouveaux logis provençal », composée de 21 logements locatifs sociaux et des 40 villas locatives sociales du Terrain Allio ;
- 4^{ème} trimestre 2019 : livraison des résidences « côté Verger », composée de 41 logements en accession, et « Le Nouveau Logis Provençal ».

5.1.4 Plusieurs modifications ultérieures ont nécessité d'augmenter la participation communale à la concession.

Quatre avenants ont encore matérialisé plusieurs modifications de l'opération.

L'avenant n° 2, signé 24 juillet 2014 réduisit le périmètre d'intervention de la concession et fit évoluer, à la hausse, les taux de rémunération : 4 % des dépenses HT pour frais de suivi administratif technique et financier et 5 % des recettes de cession pour frais de commercialisation. La rémunération prévisionnelle calculée sur la base des dépenses engagées s'élevait alors à 2 100 000 €, dont 1 243 000 € déjà encaissés au 30/04/2014.

L'avenant n° 3, signé le 7 décembre 2015 consista en une nouvelle modification des conditions de rémunération de la SPLM. Sans modifier les taux appliqués, il indiquait qu'une nouvelle modification substantielle de l'assiette de rémunération porterait à 7 745 000€ le montant total des honoraires perçus. Le calendrier et le montant des tranches de versement a ainsi été modifié pour répondre à un besoin immédiat de liquidités de la part de l'aménageur.

Tableau n° 8 : Calendrier de versement des rémunérations de la SPLM après l'avenant n° 3

	Réalisé au 31/12/2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Rémunération (K€)	4 449	1 065	891	780	280	280	7 745

Source : avenant n° 3 à la concession.

L'avenant n° 4, daté du 7 juillet 2017 porta sur la modification des conditions de financement de la concession par ajout d'une participation financière de la commune à hauteur de 8 844 000 € HT, soit 10 606 400 € TTC. Si le CRAC du 30 septembre 2011 matérialisa pour la première fois, dans le bilan financier fourni, l'augmentation de la participation de la commune à 10 M€ et si la commune a délibéré à plusieurs reprises pour approuver les CRAC présentés par la SPLM (sans pour autant que le montant de la participation communale ne soit mentionné dans ces délibérations), il s'agit de la première régularisation contractuelle qui officialise une participation communale de ce montant.

L'avenant n° 5 est daté du 11 avril 2018, soit quelques jours avant le départ de Mme Hummel et de M. Rossi. Il consiste tout d'abord dans la prorogation de la durée de la concession de 21 mois, reportant sa date de fin au 31 décembre 2021. Il prévoit également une nouvelle modification des règles de rémunération de l'aménageur par la modification de l'assiette de l'opération, de sorte que l'on passe de 7 745 000 € à 8 533 000 € de rémunération de l'aménageur. Pourtant, le bilan financier global de l'opération présenté au 31 janvier 2018 était inférieur au bilan présenté dans le CRAC du 31 mai 2017 de 2 M€. Enfin et surtout, il prévoit une nouvelle augmentation de la participation communale de la commune, la portant à 10 044 000 € HT, soit 12 052 000 € TTC.

L'ensemble de toutes ces modifications, dont l'évolution majeure de la participation communale interroge sur la qualité de l'information transmise au conseil municipal. Elle pose surtout question sur la façon dont l'évolution de la concession a conduit la commune à devoir régulièrement augmenter le niveau de sa participation communale, sans que ces engagements publics ne soient particulièrement explicités dans les CRAC.

5.2 Bilan financier de l'opération au moment du changement de direction

5.2.1 Bilan financier global de l'opération famille Passion

Le tableau ci-dessous présente le bilan financier de l'opération au 31/01/2018, date d'édition du dernier CRAC de la société sous le mandat de Mme Hummel et de M. Rossi. Il reprend les éléments financiers de la convention initiale ainsi que des CRAC de 2011 et 2015.

Tableau n° 9 : Synthèse des bilans financiers Famille Passion 1 présentés dans 3 CRAC

BILAN PRÉVISIONNEL CRAC 31/01/2018 Famille passion								
DÉPENSES (K€ HT)	bilan initial	CRAC 09/2011	CRAC 09/2015	CRAC 01/2018	Réalisé 01/2018	Reste à réaliser	Prév 2018	Prév 19- 21
Reprise engagts SEMEXVAL	2 000	2 342	2 342	2 342	2 342	-		
Acquisitions foncières + frais	6 900	6 838	10 309	10 166	7 336	2 830	2 830	
Études générales	300	325	119	291	130	161	102	59
Travaux de VRD et honoraires	1 500	3 850	3 635	2 635	2 185	450	100	350
Équipements publics (tennis)	2 400	5 358	7 480	8 142	7 492	650	650	
Travaux construction	-	34 990	49 023	43 619	23 001	20 618	3 531	17 087
Honoraires, taxes, assurances	75	5 144	10 209	8 052	5 443	2 609	807	1 802
Frais de communication	75	771	913	738	320	416	63	353
Rem société / recettes	200	2 580	3 469	3 849	2 425	1 424	1 189	235
Rem société / dépenses	700	1 810	2 751	3 021	1 952	1 069	85	984
Frais financiers	450	1 058	2 871	2 137	1 625	512	200	312
Aléas et imprévus		2 000	800	278	5	273	25	248
TOTAL	14 600	67 066	93 921	85 270	54 256	31 012	9 582	21 430
RECETTES en K€ (HT)								
Cession charges foncières	14 600	4 857	4 139	6 529	4 179	2 350	-	2 350
Cession bureaux		16 470	10 730	6 680		6 680	100	6 580
Cessions commerces - hôtel		17 091	22 560	26 632	5 874	20 758	4 512	16 246
Cession logements libres		30 940	19 778	9 472	7 227	2 245	2 245	-
Cession logements sociaux		-	32 244	26 705	25 958	747	747	-
Cessions diverses (parking)			2 135	1 835	373	1 462	738	724
Participation communale			2 594	6 694	4 148	2 546	2 400	146
Participation privée				750	750			-
TOTAL	14 600	69 358	94 180	85 297	48 509	36 788	10 742	26 046
SOLDE HT	-	2 292	259	27	- 5 747	5 776	1 160	4 616

Source : CRAC de 2011, 2015 et du 31/01/2018.

Il en ressort en premier lieu une variabilité très forte du bilan financier de l'opération qui traduit des évolutions majeures dans la conception du projet au cours du temps. Or les différentes notes de conjoncture contenues dans les CRAC n'ont jamais véritablement apporté d'explications sur les facteurs qui ont conduit à de telles variations.

En second lieu une apparaît une forte augmentation de la participation communale. Entre 2011 et 2015 la contribution de la commune peut être expliquée par le volume important de logements réalisés au sein de l'opération Famille Passion. En revanche, entre 2015 et 2018, son augmentation de 4,1 M€ est difficilement explicable, dans la mesure où le projet était déjà conçu et les premiers marchés de travaux étaient lancés. La dégradation du résultat de cette opération entre 2015 et 2018 a lourdement pesé sur les finances de la commune.

En matière de dépenses, l'écart significatif qui existe sur certaines lignes interroge quant à la qualité des estimations prévisionnelles. Ainsi, le coût du déplacement des tennis de L'Oustallet semble avoir été sensiblement sous-estimé (2,4 M€ au bilan initial contre 8,1 M€ au CRAC 2018) ; les travaux de VRD font également l'objet de variations importantes ; le poids des frais financiers a également été largement sous-estimé.

L'augmentation de la rémunération de la société est marquante. Celle-ci n'a cessé de croître au cours du temps, y compris lorsque le bilan financier global de l'opération était en diminution (entre 2015 et 2018 notamment). Au 31/12/2018, elle est valorisée à 6 870 000 €.

Enfin, au 31/01/2018, les dépenses et recettes réalisées laissent apparaître un déficit global de l'opération de 5,7 M€, alors que la concession est toujours présentée comme étant à l'équilibre. L'absence de bilan analytique par sous opération ne permettent pas d'identifier dans ce déficit ce qui est du ressort de la phase 1 de l'opération Famille Passion de ce qui relèverait de sa phase 2. La chambre s'interroge sur une possible fuite en avant financière qui aurait conduit à la programmation de ces nouvelles opérations.

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Rossi a prétendu que les raisons ayant conduit à l'augmentation de la participation de la commune étaient liées à trois facteurs tels que l'augmentation du nombre de logements sociaux construits (en lieu et place de logements libres et intermédiaires), l'augmentation de 5 % à 15 % en 2015 de la taxe d'aménagement sur le périmètre de la concession (évalué à 4 M€) et l'augmentation des coûts liés à la nécessité de souscrire des Garanties financières d'Achèvement extrinsèques (évalué à 1 M€). Selon lui, les CRAC remis à la commune en 2015 et 2016 notamment ont exposé ces éléments justifiant une augmentation de la participation communale.

La chambre estime que l'augmentation du nombre de logements sociaux construits a été prise en compte dans son analyse et peut justifier l'augmentation de la participation communale avant 2015. En revanche, elle estime que les deux autres arguments exposés, survenus après 2015 seraient susceptibles de justifier environ 1,3 M€ de dépenses non prévues initialement, mais sont loin de justifier la totalité de l'augmentation de 4,1 M€ de la participation communale à partir de 2015.

5.2.2 Bilan financier de l'opération Coupiane Coudon

Tableau n° 10 : Synthèse des bilans financiers Coupiane Coudon présentés dans 4 CRACs

BILAN PRÉVISIONNEL CRAC 31/01/2018 Coupiane Coudon								
DÉPENSES (K€ HT)	bilan initial	CRAC 09/2011	CRAC 09/2015	CRAC 01/2018	Réalisé 01/2018	Reste à réaliser	Prév 2018	Prév 2019
Acquisitions foncières + frais	-	5 072	3 094	3 087	3 087			-
Études générales	-	200	180	119	97	22	17	5
Travaux de VRD et honoraires	-	4 220	3 051	790	227	563	177	386
Travaux bâtiments	-	20 250	9 532	10 606	-	10 606	6 874	3 732
Honoraires, taxes, assurances	-	3 138	2 006	2 019	1 340	679	410	269
Frais de communication	-	332	160	174	90	84	43	41
Équipements publics	-	5 000	200					
rémunération sur recettes	-	1 044	753	961	721	240	240	-
Rémunération sur dépenses	-	1 167	772	702	416	286	237	49
Frais financiers	-	952	450	610	296	314	145	169
Aléas et imprévus	-		600	150		150	68	82
TOTAL	-	41 375	20 798	19 218	6 274	12 944	8 211	4 733
RECETTES en K€ (HT)								
Cession bureaux & commerces		5 600	800	525		525	284	241
Cessions logements libres		25 862	5 359	4 452	857	3 595	2 622	973
Cessions logements sociaux			8 900	11 233	2 246	8 987	7 103	1 793
Participation communale		10 000	5 750	3 350	3 350			-
TOTAL	-	41 462	20 809	19 562	6 453	13 109	10 010	3 008
SOLDE HT	-	87	11	344	179	165	1 799	- 1 725

Source : CRAC.

Il en ressort en premier lieu que cette opération présente un caractère déficitaire à terme à hauteur de 3 000 000 €, couvert par une participation communale de 3 350 000 €, déjà été entièrement perçue au 31/01/2018. Bien que déficitaire, ce volet de l'opération l'est donc bien moins que ce qui avait été présenté à la commune lors de son inscription au programme de la concession et lors du CRAC de 2011, soit 10 M€.

Le bilan permet également de constater qu'aucun équipement public ou mobilier urbain n'est intégré dans le programme de la concession. Hormis les aménagements de VRD, le volet Coupiane Coudon a donc exclusivement consisté en 3 programmes de promotion immobilière à vocation de logements, dont 2 à destinés à construire des logements sociaux

5.3 Suite de la concession : l'opération Famille Passion 2

5.3.1 La première version de l'opération Famille Passion 2

La concession Grand Sud Passion prévoit un troisième volet d'opérations visant à poursuivre la requalification du quartier dit « Château Redon » et intitulé Famille Passion 2. Il consistait initialement en la réalisation d'un hôtel de 87 chambres, d'une résidence hôtelière de 102 logements, de 3500 m² de bureaux et 1 000 m² de commerces.

Le dernier CRAC réalisé et approuvé par la ville de La Valette-du-Var date de janvier 2018. Il présente cette opération comme étant engagée, dans la mesure où il est précisé que « *la SPLM a commercialisé l'hôtel, la Résidence Hôtelière et 1 500 m² de bureaux, ce qui démontre l'intérêt porté par les investisseurs nationaux aux opérations engagées par la SPLM et la commune de La Valette en général* ».

Le bilan financier fourni dans ce CRAC distingue le volet Coupiane-Coudon du volet Famille Passion. La lecture des annexes financières permet d'identifier que le montant de la participation financière sollicitée auprès de la commune est passée de 8 844 000 € HT à 10 044 000 € HT entre le CRAC daté du 28/06/2017 et celui du 31/01/2018. Cette augmentation est due exclusivement à l'augmentation de la participation communale sur le volet Famille Passion.

Néanmoins, plusieurs informations structurantes font défaut et ne permettent pas d'informer correctement l'autorité concédante des fondements de cette trajectoire financière.

D'une part, alors que le bilan prévisionnel de l'opération Famille Passion présente un volume de dépenses restant à engager de 31 M€ et un volume de recettes restant à réaliser de 36 M€, il ne permet pas de distinguer ce qui relève de la fin du programme Famille Passion I de ce qui relève du Programme Famille Passion II, de sorte que le lecteur puisse se faire une idée de l'impact financier de cette nouvelle opération.

L'annexe financière fait état de 747 000 € de recettes de logements sociaux et de logements à prix maîtrisés ainsi que de 2 245 000 € de cessions de logements libres, lesquels correspondent à l'opération Famille Passion I. Ces masses financières sont présentées indistinctement avec les dépenses et recettes « à réaliser » qui portent sur l'opération « Famille Passion II ».

D'autre part, à aucun moment la question de l'augmentation de la participation communale à hauteur de 1,2 M€ n'est expliquée dans le CRAC. Encore moins son lien avec l'engagement de l'opération Famille Passion 2.

En effet, un tableau interne de suivi financier en date de valeur au 31/01/2018 a été transmis à la chambre. Il constitue le tableau ayant servi à l'élaboration du CRAC daté au 31/01/2018 et propre à l'opération Famille Passion 2. Il est reproduit ci-dessous :

Tableau n° 11 : Tableau de suivi financier interne Famille Passion 2 du 31/01/2018

BILAN PRÉVISIONNEL 19/07/2018	
DÉPENSES (K€)	Prévisionnel
Acquisitions foncières + frais + accords transactionnels	4 013 333 €
Études générales	73 052 €
VRD - Aménagements paysagers – Mobilier	150 000 €
Travaux de construction - Bâti + VRD	17 500 000 €
Honoraires, taxes et assurances	2 516 813 €
Frais de communication	300 000 €
Rémunération SPLM sur dépenses (4 %)	984 127 €
Rémunération SPLM sur recettes (5 %)	1 309 250 €
Frais financiers, aléas et imprévus	350 000 €
TOTAL	27 196 575 €
RECETTES (K€)	Prévisionnel
Cession hôtel chambres + stationnements	5 840 000 €
Cession résidence pour actifs, services + roof top + stationnements	11 200 000 €
Cessions bureaux	6 580 000 €
Cession m2 brut commerces	2 565 000 €
Participation communale	- €
TOTAL	26 185 000 €
Résultat	- 1 011 575 €

Source : tableau de suivi financier SPLM.

Ce tableau révèle que le bilan prévisionnel de l'opération Famille Passion 2 tel que prévu à la date de réalisation du CRAC prévoyait un déficit de l'opération de plus de 1 M€, déficit qui justifie l'augmentation de la participation communale de 1,2 M€ HT. Néanmoins, à aucun moment dans le CRAC daté au 31/01/2018, cette information n'est mise en évidence.

Ce même tableau de suivi financier interne comportait également une mise à jour du bilan financier du programme, datée du 19 juillet 2018, soit quelques jours avant le départ de M. Rossi. Cette version du bilan financier prévisionnel est reproduite ci-dessous et fait apparaître des différences importantes.

Tableau n° 12 : Tableau de suivi financier interne en date du 19/07/2018

BILAN PRÉVISIONNEL 19/07/2018			
DÉPENSES (K€)	Prévisionnel	Engagé	À engager
Acquisitions foncières + frais	4 013 333 €	2 678 664 €	1 334 668 €
Études générales	84 429 €	65 929 €	18 500 €
VRD - Aménagements paysagers - Mobilier	150 000 €		150 000 €
Travaux de construction - Bâti + VRD	20 492 979 €		20 492 979 €
honoraires, taxes et assurances	2 963 756 €	293 388 €	2 670 367 €
Frais de communication	300 000 €		300 000 €
Rémunération SPLM sur dépenses (4 %)	1 122 180 €	121 555 €	1 000 625 €
Rémunération SPLM sur recettes (5 %)	1 407 237 €		1 407 237 €
Frais financiers, aléas et imprévus	350 000 €	900 €	349 100 €
TOTAL	30 883 914 €	3 160 436 €	27 723 476 €
RECETTES (K€)	Prévisionnel	Engagé	À engager
Cession hôtel chambres + stationnements	6 040 000 €		6 040 000 €
Cession résidence pour actifs, services, stationnements	11 894 000 €		11 894 000 €
Cessions bureaux	7 546 000 €		7 546 000 €
Cession m ² brut commerces	2 664 750 €		2 664 750 €
Participation communale	- €		
TOTAL	28 144 750 €	- €	28 144 750 €
Résultat	- 2 739 164 €	- 3 160 436 €	421 274 €

Source : tableau de suivi financier SPLM.

En effet, le bilan prévisionnel présentait cette fois un déficit de plus de 2,7 M€, notamment dû à une augmentation du coût des travaux de construction de 3 M€, des honoraires d'environ 450 000 € et de la rémunération de la SPLM de 140 000 €, partiellement compensée par une augmentation des recettes de l'ordre de 2 M€. Le déficit du projet approchait alors du montant de 2,9 M€. La perspective d'une nouvelle augmentation de la participation communale, au-delà des 1,2 M € proposés dans le CRAC en, date du 31/01/2018, allait devoir vraisemblablement une fois de plus devoir être intégrée dans un prochain CRAC.

Selon l'ancien ordonnateur, Monsieur Rossi, le projet Famille Passion 2 tel qu'initialement conçu constituait un projet structurant de requalification du site qui s'inscrivait totalement dans la stratégie d'aménagement globale de la concession, susceptible de générer des emplois et des retombées fiscales significatives pour la commune, et dont les dépenses pouvaient encore être légèrement diminuées. Selon lui un tel projet aurait néanmoins nécessité une nouvelle participation communale à la concession.

5.3.2 Une réorientation du projet prise par la nouvelle équipe dirigeante

En juillet 2018, M. Albertini, nouvel ordonnateur de la commune est également devenu le président de la SPLM. Son arrivée a coïncidé avec le départ de M. Rossi, lequel a quitté la SEMEXVAL et la SPLM moyennant une rupture conventionnelle le 31/07/2018. Le nouveau directeur général de la SPLM a repris le pilotage du projet à compter de cette date.

Compte tenu du caractère déficitaire du volet « Famille Passion 2 », de la volonté du nouveau maire de La Valette-du-Var de ne pas augmenter à nouveau le montant de la participation publique de la commune, et de l'impossibilité d'augmenter les recettes provenant de la cession de charges foncières, les nouveaux ordonnateurs de la SPLM ont décidé de stopper la réalisation du programme initial. Un nouveau programme a été élaboré pour remplacer la version initiale du programme Famille Passion II.

5.3.3 Une opération de construction de 138 logements, bureaux et commerces facilitée par un nouvel outil juridique : le Bail Réel Solidaire

5.3.3.1 Présentation des offices fonciers solidaires et du bail réel solidaire

Les organismes fonciers solidaires (OFS) sont des entités sans but lucratif ayant pour objectif d'acquérir et de porter sur le long terme des terrains et de céder la propriété des murs à un prix encadré pour certains publics. La contractualisation entre l'OFS et ce tiers passe par un bail réel solidaire (BRS). L'objectif principal de ce dispositif est de faciliter l'accès à la propriété des ménages modestes en déduisant le coût imputable au foncier. Le ménage est uniquement propriétaire du bâti et verse une redevance à l'OFS en contrepartie de la « location » du foncier.

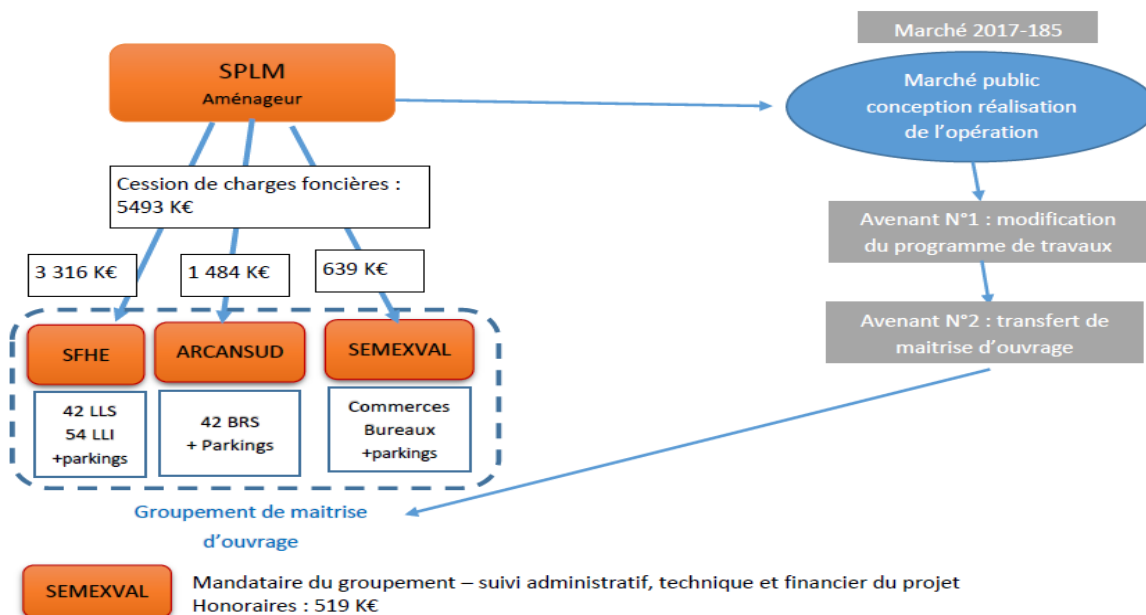
Outre les collectivités locales, plusieurs organismes existants ou à créer peuvent se pourvoir en OFS ; association, fondation, fonds de dotation, EPF local, GIP, bailleur social. Pour se constituer en OSF, l'organisme intéressé doit déposer un dossier de demande d'agrément au préfet de région qui, en s'appuyant sur l'avis de la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL), dispose d'un délai de trois mois pour répondre à la demande et délivrer un arrêté d'agrément.

Concernant le bail réel solidaire, il est conclu pour une durée longue (jusqu'à 99 ans) et est prolongé de la durée initiale à chaque mutation (contrairement au bail emphytéotique qui perd en valeur lors de chaque cession). Le titulaire du bail peut céder, ou transmettre à un héritier sa propriété sur le bâti, sous respect des conditions de ressources du preneur (plafond du prêt social location accession dit PSLA). Le prix de cession est plafonné en cas de revente, il n'est donc pas possible pour un ménage de réaliser de plus value notable. Dans l'hypothèse où le ménage ne trouve pas de nouveau preneur, l'OFS est tenu de racheter le bâti.

Les logements construits en partenariat avec un OFS dans le cadre du bail réel solidaire entrent dans le cadre des dépenses qui peuvent être déduites des prélèvements SRU.

5.3.3.2 Montage juridique de l'opération.

La nouvelle version du projet « Famille Passion II » a mis fin à tout projet de construction d'une résidence hôtelière au profit de la construction de nouveaux logements, en particulier des logements sociaux. Les orientations retenues ont alors consisté à construire un programme mixte de 138 logements, dont 42 logements sociaux en accession via la bail réel solidaire, 42 logements locatifs sociaux et 54 logements locatifs intermédiaires, en partenariat avec la SA HLM SFHE et avec l'opérateur Arcansud. Les possibilités offertes par bail réel solidaire ont constitué un élément fondamental du nouveau modèle économique de l'opération et qui ont permis à l'aménageur de valoriser très correctement les charges foncières cédées.

Schéma n° 2 : Organisation de la maîtrise d'ouvrage sur le projet Famille Passion 2

Source : convention de co-maîtrise d'ouvrage SEMEVXAL-SPLM-ARCADE.

À l'origine du projet, La SPLM, à la fois aménageur et promoteur de l'opération, avait lancé en tant que maître d'ouvrage global une consultation en vue de la passation d'un marché public de conception et réalisation de l'ensemble immobilier. Elle était également titulaire du permis de construire déposé et accordé par la commune de La Valette-du-Var. À l'issue de cette consultation, un groupement d'entreprises ayant pour mandataire la société Travaux du Midi a été retenu, le 30 avril 2019, en tant que titulaire du marché.

Cette nouvelle version du projet couplée à la redéfinition des missions de la SPLM s'est traduit dans :

- la modification par avenant des termes du marché de conception réalisation, passé par la SPLM en 2017 et attribué le 30 avril 2019 ;
- la cession de charges foncières à des promoteurs immobiliers identifiés pour construire les immeubles support de l'opération. Dans le cas d'espèce, les droits à construire ont été cédés à un groupement de promoteurs, composé de la SA HLM SHFE, de la société Arcansud et de la SEMEXVAL ;
- la cession du permis de construire au groupement de promoteurs susmentionné, étant précisé que l'aspect extérieur du projet précédent était préservé et que la modification consistait surtout à transformer des chambres d'hôtel en logements ;
- le transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'opération à ce groupement.

Modification des termes du marché n° 2017-185.

Le marché n° 2017-185 avait été attribué le 30 avril 2019 au groupement d'entreprise Tangram Architectes – Travaux du Midi – Egis – Logic Études – Guyomar pour un montant initial de 17 946 707,30 € HT et pour une mission dont l'intitulé était « conception et réalisation d'un ensemble immobilier mixte : hôtel, résidence pour actifs ou logements, bureaux, commerces pour un total d'environ 11 500 m² de SDP et 250 stationnements environ ».

Le 30 mai 2019, avant le lancement de toute opération découlant de ce marché, un avenant n° 1 est venu en modifier les termes. En premier lieu, le programme était modifié par suppression de l'hôtel et la création de 79 logements supplémentaires, portant leur nombre à 138, mais également par augmentation du nombre de stationnements de 250 à 303, par la diminution de la surface utile des commerces à 910 m² et la diminution de la surface utile des bureaux à 2 632,8 m². D'autres modifications dans les prestations techniques étaient apportées ainsi que des modifications rédactionnelles du CCAP. Le calendrier d'exécution du marché était par ailleurs modifié. L'incidence financière de cet avenant s'élevait à 1 753 292,7 € supplémentaires, soit 9,8 % de la valeur initiale du marché, portant la valeur du marché après avenant à 19 700 000 € HT.

Protocole de réalisation de l'opération immobilière :

Un protocole de cession foncière et de réalisation de l'opération Famille passion 2 a été signé le 24 juillet 2019 et a matérialisé la cession des charges foncières par la SPLM aux trois promoteurs immobiliers.

Le terrain doit faire l'objet d'une division en trois volumes, chaque volume étant cédé par la SPLM à un opérateur qui y réalisera sa propre opération de promotion immobilière. La SEMEXVAL est acquéreur du volume n° 1 qui comprend les niveaux R et R + 1, soit les bureaux, les locaux commerciaux et les 79 emplacements de parking qui leur sont affectés. Cela représente 30 % de la superficie totale du projet, acquis pour une valeur de 692 800 € HT.

La SFHE est acquéreur du volume n° 2 qui comprend l'équivalent de 96 logements (logements locatifs sociaux et intermédiaires) et les 161 emplacements de parking qui leur sont affectés, soit 48,6 % de la surface du projet acquis pour 3 316 000 € HT.

Enfin, l'organisme foncier solidaire Coop Foncière Méditerranée, dont la société Arcansud est membre, se porte acquéreur de 42 logements (accession sociale en BRS) et des 63 emplacements de parking qui leur sont affectés. Ce volume correspond à 21 % de la surface totale de l'opération et a été cédé par la SPLM pour un prix de 1 484 000 € HT. Pendant la durée des travaux et jusqu'à la commercialisation des logements, une société de projet, la SCCV Valette FP2, gérée par Arcansud, porte l'opération en substitution à l'organisme foncier solidaire Coop Foncière Méditerranée.

Le protocole prévoit également que les trois opérateurs susmentionnés s'engagent à constituer un groupement de co-maîtrise d'ouvrage dont le mandataire sera la SEMEXVAL. Ledit groupement a vocation à se substituer à la SPLM dans ses droits et obligations et notamment à se substituer à la SPLM en tant que pouvoir adjudicateur du marché de conception réalisation modifié par avenant en date du 30 avril 2019.

Transfert de maîtrise d'ouvrage et pilotage des travaux par la SEMEXVAL

Un deuxième avenant au marché n° 2017-185 signé le 24 Juillet 2019 est venu officialiser le transfert de la maîtrise d'ouvrage de la SPLM au groupement de promoteurs SFHE - SEMEXVAL - SCCV Valette FP2 (ARCANSUD). Signés le même jour, cet avenant n° 2 et la convention de co-maîtrise d'ouvrage confiaient à la SEMEXVAL le rôle de mandataire du groupement de co-maîtrise d'ouvrage, chargé de représenter les maîtres d'ouvrage auprès du titulaire. En contrepartie de cette mission de pilotage administratif, technique et financier du chantier, la SEMEXVAL percevrait des honoraires forfaitaires de 519 000 € HT, selon un échéancier établi à l'avance, et dont 359 000 € seront payés par la SFHE et 160 000 € seront payés par la SCCV Valette FP2. Enfin, chaque partie s'engageait dans cette convention à obtenir une garantie financière d'achèvement extrinsèque tel que le prévoit le l'article R. 261-21 du code de la construction et de l'habitation.

5.3.4 Bilan financier de l'opération

Tableau n° 13 : Tableaux de suivi financier interne au 19/07/2019 sur l'opération Famille Passion 2 (SPLM Aménageur et SEMEXVAL Promoteur)

BILAN AMÉNAGEUR SPLM 19/07/2019		BILAN SEMEXVAL Promoteur / MOA mandataire	
DÉPENSES (K€)	Prévisionnel	DÉPENSES (K€)	Prévisionnel
Acquisitions foncières + frais	3 991 600 €	Acquisitions foncières + frais	706 656 €
Études générales	129 915 €	Marché conception / réalisation études + travaux	4 933 000 €
VRD - Aménagements paysager	150 000 €	Honoraires, taxes et assurances	915 032 €
Honoraires, taxes et assurances	346 448 €	Frais de communication	280 000 €
Rémunération SPLM / dépenses (4 %)	230 898 €	Rémunération interne sur opération	972 915 €
Rémunération SPLM / recettes (5 %)	274 640 €	Frais financiers	79 914 €
Frais financiers	3 600 €	Aléas et imprévus	350 000 €
Aléas et imprévus	80 000 €	TOTAL	8 237 517 €
TOTAL	5 207 101 €	RECETTES (K€)	Prévisionnel
RECETTES (K€)	Prévisionnel	Vente bureaux Arcade	1 653 600 €
Cession charges foncières SHFE	3 316 000 €	Vente autres bureaux + parkings	4 414 650 €
Cession charges foncières ARCANSUD	1 484 000 €	Vente commerces + parkings	2 660 900 €
Cessions foncières SEMEXVAL	692 800 €	Honoraires maîtrise d'ouvrage	519 000 €
Participation communale	- €	TOTAL	9 248 150 €
TOTAL	5 492 800 €	Résultat	1 010 633 €
Résultat	285 699 €		

Source : tableaux internes de contrôle de gestion.

Selon ces tableaux prévisionnels, le bilan aménageur de la SPLM serait en léger excédent à l'issue de cette opération (285 699 €). En revanche, la rémunération perçue par la SPLM pour le suivi administratifs technique et financier de l'opération, ainsi que pour la réalisation des opérations de commercialisation ne s'élèverait plus qu'à 505 538 € (contre 2 529 417 € d'honoraires pour la SPLM dans la version antérieure du projet).

Le montant des charges foncières vendues par la SPLM au groupement SFHE – ARCANSUD s'élève à 4 800 000 € HT pour une surface de plancher de 8 739 m². Cela représente une valeur des charges foncières de 568 € / m² pour SFHE et de 583 € / m² pour Arcansud.

En parallèle, bien que les montants engagés dans l'opération de promotion immobilière et les risques qui en découlent soient limités (environ 8 M€ de dépenses), le bilan de l'opération pour la SEMEXVAL serait excédentaire d'environ 1 M€. Les composantes de cet excédent prévisionnel sont dues à :

- un bénéfice dégagé par l'opération de promotion estimé à 591 632 € ;
- une rémunération forfaitaire interne résultant du travail de suivi administratif, technique et financier de l'opération de 519 000 €.

Le tableau ci-dessous présente l'annexe financière intégrée dans le CRAC en date du 31/12/2018 et correspondant à l'ensemble du volet Famille Passion.

Tableau n° 14 : Annexe financière du CRAC en date de valeur 31/12/2018

CRAC Valeur 31/12/2018	Prévi - CRAC 01/2018	Prévisionnel 12/2018	Réalisé 12/2018	Reste à réaliser				
				2019	2020	2021	2022	2023
OPERATIONS - DÉPENSES HT (K€)								
Reprise engagements SEMEXVAL	2342	2342	2342					
Acquisitions foncières + frais	10166	19951	7605	4266	8080			
Études générales	291	324	168	83	63	10		
Travaux de VRD et honoraires	2635	4583	2271	17	890	188	734	483
Travaux bâtiments	43619	25642	24821	738	83			
Équipements publics (Tennis)	8142	8042	8042					
Honoraires - Taxes - Assurances	8052	6239	5681	254	115	34	104	51
Communication & commercialisation	736	391	357	14	11	9		
Honoraires société	6870	6449	4701	365	861	476	19	27
Frais financiers	2137	3032	1894	357	405	174	154	48
Aléas et imprévus	278	952	28	51	644	138	91	
TOTAL	85268	77947	57910	6145	11152	1029	1102	609
OPERATIONS - RECETTES HT (K€)								
Cessions charges foncières	6529	25282	4179	5193	7760	8150		
Cessions bureaux - parkings	6680	975	454	521			0	0
Cessions Commerces - hôtel	26632	7027	6739	288			0	0
Cessions logements libres	9472	9452	9262	190			0	0
Cessions logements prix maîtrisés	13589	13589	13589				0	0
Cessions logements sociaux	13116	13116	12780	336	0	0	0	0
Cessions diverses - Produits divers	1835	928	451	23	0	0	0	454
Participation communale	6694	6694	6548	146	0	0	0	0
Participation Privée	750	750	750		0	0	0	0
TOTAL	85297	77813	54752	6697	7760	8150	0	454
Solde des opérations	29	-134	-3158	552	-3392	7121	-1102	-155

Source : CRAC date de valeur 31/12/2018.

Il traduit un certain nombre d'évolutions significatives telles que :

- le recentrage de l'activité de la SPLM sur ces activités d'aménageur, l'essentiel des recettes prévisionnelles étant désormais constituées de cessions de charges foncières ;
- la perspective d'engager une nouvelle phase d'aménagement sur un autre secteur de la concession (secteur dit « Les Fourches » - présenté dans la note de conjoncture) et ayant vocation à représenter environ 12 M€ d'acquisitions de terrains à aménager et 2,2 M€ de travaux d'aménagements, pour un prévisionnel de 15 M€ de recettes issues de charges foncières.

Néanmoins, les principaux éléments financiers relatifs à l'opération Famille Passion 2 « revisitée » ne figurent pas explicitement dans ce CRAC et font l'objet d'un déficit d'information auprès des administrateurs de la société et de l'autorité concédante.

En réponse aux observations de la chambre l'ordonnateur actuel de la SPLM a transmis à la chambre le dernier CRAC de la concession Grand Sud Passion en date de valeur du 31/12/2019. Il présente le détail des opérations prévues dans le cadre de l'opération Famille Passion 2 et en isole le bilan financier à des fins de présentation de l'impact financier de cette opération. Il n'appelle pas d'observation.

5.4 Une information financière du concédant sujette à de graves défaillances

5.4.1 Une confusion des rôles entre la SEMEXVAL et la SPLM qui nuit à la lisibilité de l'opération.

Alors que les CRAC indiquaient que la SPLM jouerait à la fois le rôle d'aménageur et de promoteur, le protocole d'accord signé entre la SEMEXVAL, la SPLM et ALTAREA présente la SPLM uniquement comme aménageur et la SEMEXVAL comme promoteur.

L'examen des fichiers de commercialisation des biens indique que c'est finalement la SPLM qui a joué le rôle à la fois d'aménageur et de promoteur dans le cadre de l'opération Famille Passion. Ce mode d'intervention est différent de ce qu'il a pu être dans le cadre de la convention Cœur de Ville II (SPLM aménageur ; SEMEXVAL Promoteur) ou dans la concession signée avec Calvi (SPLM signataire de la concession, mais SEMEXVAL opérateur de la totalité d'un des deux programmes prévus dans la concession après transfert de la propriété foncière). Cela qui ne contribue pas à rendre claire et lisible la segmentation des activités entre la SEMEXVAL et la SPLM.

5.4.2 Une forte variabilité du bilan financier de l'opération au cours du temps

Tout d'abord, la variabilité des bilans financiers présentés au gré des différents CRAC est forte. Elle est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 15 : Synthèse des bilans financiers des différentes CRACs

Montants HT en K€	Initial	CRAC 2011	CRAC 2012	CRAC 2015	CRAC 2016	CRAC 2017	CRAC 01/2018	CRAC 12/2018
Dépenses Famille Passion	14 525	67 066	71 456	93 921	94 702	86 836	85 268	77 947
Recettes Famille Passion	14 600	69 358	71 466	94 181	94 816	86 864	85 297	77 813
Dépenses Coupiane Coudon	0	41 375	41 428	20 798	19 158	19 514	19 218	19 222
Recettes Coupiane Coudon	0	41 462	41 463	20 809	19 174	19 532	19 562	19 586
Participation communale (HT)	0	10 000	10 000	8 344	8 844	8 844	10 044	10 044

Source : CRAC de la concession.

Ainsi, au regard d'un bilan financier prévisionnel dans la convention initiale de concession, le montant prévisionnel du programme Famille Passion devait s'élever à 14,5 M€. 18 mois plus tard, le montant prévisionnel de ce programme était de 67 M€, puis 71,5 M€ en 2012, avant de redescendre à 59 M€ en 2014 pour osciller entre 2015 et 2017 entre 87 et 95 M€. Le programme Coupiane-Coudon n'a tout d'abord pas été anticipé, avant d'être estimé dans un premier temps, en 2011 à environ 41 M€, puis par la suite entre 19 et 21 M€.

La fiabilité des estimations prévisionnelles du concessionnaire, telle que présentée dans les comptes rendus de concession, interroge et pose un sérieux problème de visibilité pour l'autorité concédante en matière de pilotage de la concession. En outre, aucun élément explicatif de cette variabilité n'a été communiqué lors de réunions du conseil d'administration, ni lors d'assemblées générales. Enfin, bien que la totalité des CRAC ait fait l'objet de délibérations du conseil municipal ayant pour objet leur approbation, aucune de ces délibérations ne mentionne les engagements majeurs qui résultent, pour les finances communales, de l'adoption de ces CRAC, au premier rang desquels la participation communale à l'opération.

Au cours de l'instruction, les documents de conception et de budgétisation de l'opération, intitulés « faisabilités » en interne, ont été sollicités afin de mesurer la qualité du travail d'anticipation et de planification financière. Or, aucun document n'a été identifié et ne nous a été transmis pour illustrer l'analyse économique faite d'une opération préalablement à son engagement. Cela confirme un niveau insatisfaisant de préparation et de gestion des opérations d'aménagement dont la conséquence résulte notamment dans la forte variabilité du bilan financier de l'opération et de la participation de la commune au cours du temps.

5.4.3 L'absence d'information sur le résultat financier des différentes opérations

Les divers CRAC présentés à l'autorité concédante au cours de la concession n'ont jamais permis d'identifier clairement quel était le résultat de chaque opération. Pourtant, des documents de suivi interne tenus par le service gestion / finances démontrent bien qu'un suivi de ce niveau était réalisé en interne. Par exemple, un tableau interne de synthèse des résultats et rémunérations de la SPLM mis à jour au 26 mars 2019 propose, à différentes dates (31/01/2018 ; projet de CRAC valeur au 30/06/2018 ; CRAC valeur 31/12/2018) le montant de la marge ou de la perte dégagée sur chaque opération du volet Famille Passion ainsi que de la rémunération perçue par la SPLM.

Il fait apparaître que l'immeuble le Grand'Avenue, générait au 31/01/2018 un résultat déficitaire de 105 029 € et avait occasionné une rémunération de la SPLM de 1 404 734 €. Parallèlement, l'opération le Bell'vue dégagait une marge de 2 794 852 € et permettait une rémunération de 1 441 932 €. Le déficit du projet Famille Passion 2 dans sa version initiale apparaissait également. La SPLM disposait donc du niveau de suivi analytique suffisant pour connaître la marge ou la perte de chaque opération. Ces mentions-là n'ont pourtant jamais été communiquées à l'autorité concédante.

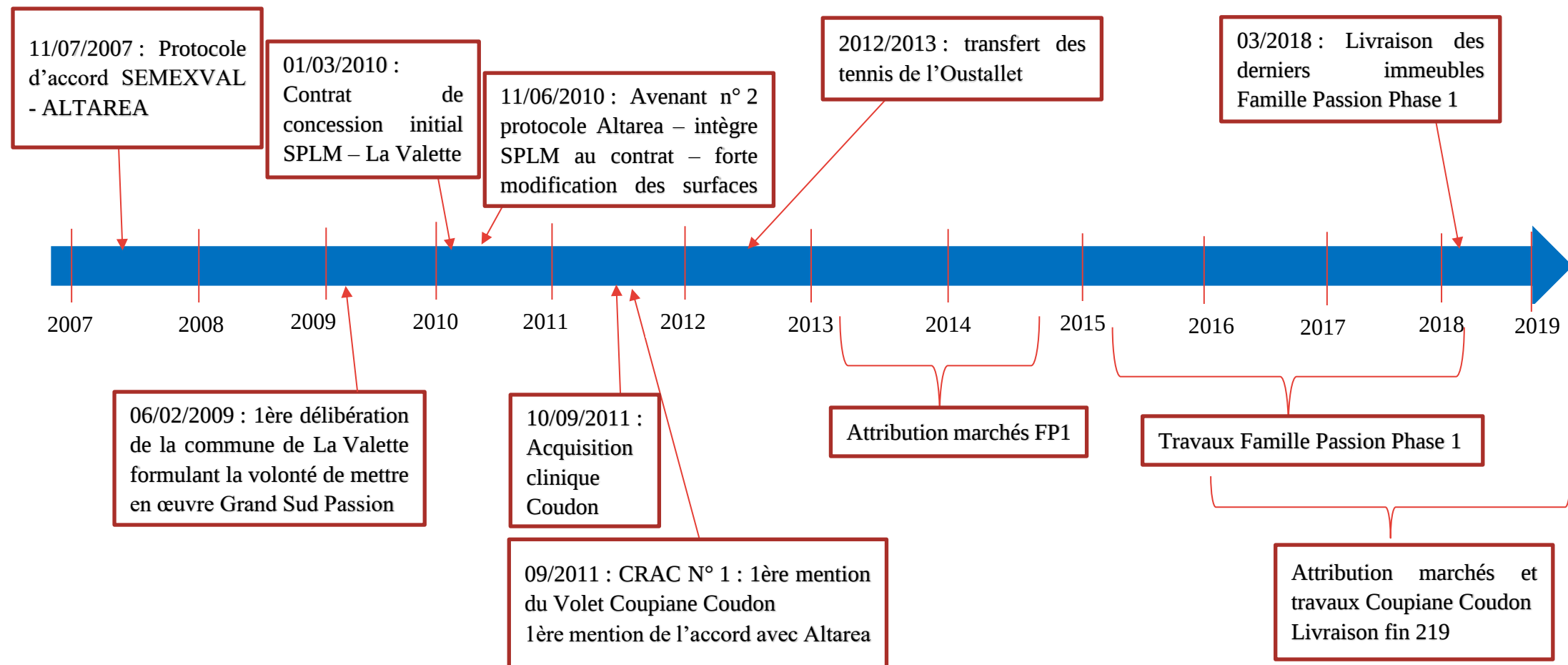
Un exemple édifiant peut être consulté dans le document de présentation de l'opération « Famille Passion II » faite en 2016 à la commune de La Valette-du-Var. Ce document de 14 pages décrit l'opération et le projet dans ses dimensions spatiales et techniques sur 12 pages. La page de présentation du bilan financier de l'opération tient en une page. Une seule donnée financière y figure : l'enveloppe totale maximale de l'opération, évaluée à 24 000 000 € HT. Une telle présentation ne peut être conçue pour donner une information financière sincère et transparente aux membres de l'assemblée délibérante de la commune.

En réponse aux observations de la chambre, Monsieur Rossi a précisé que ce document pris comme exemple avait pour but de parfaire l'information des élus sur les réalisations physiques, que les éléments financiers étaient contenus dans les CRAC et que jamais il n'a été destinataire d'une demande de compléments d'informations financières, de précisions ou d'explications.

ANNEXES

Annexe n° 1. Frise chronologique des principaux évènements impactant la concession Grand Sud Passion	69
---	----

Annexe n° 1. Frise chronologique des principaux évènements impactant la concession Grand Sud Passion



Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



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

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 24 FEV. 2021

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
T 04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/CP/n° 2021-0244

Contrôle n° 2018-0087

Objet : observations définitives relatives à la vérification
des comptes et au contrôle des comptes et de la gestion
de la société publique locale Méditerranée (SPLM)

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 131 943 4128 6

à

Monsieur Laurent CHABAUD
Directeur général de la SPLM
185 place du Général De Gaulle
Immeuble Médival – entrée B
83160 LA-VALETTE-DU-VAR

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société publique locale Méditerranée (SPLM) pour les exercices 2010 à 2018 et la réponse qui y a été apportée.

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

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

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des autres collectivités qui lui ont apporté un concours financier ou détentrices d'une partie du capital de la SPLM qui le présenteront à leur assemblée délibérante dès leur plus proche réunion.

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

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

Pour le président empêché,
le président de section

Marc LARUE