



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SAEML MONT DES LAURIERS

(Département de la Gironde)

Exercices 2015 à 2022

Le présent document a été délibéré par la chambre le 11 janvier 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
ÉLEMENTS DE PROCEDURE.....	7
1 UNE SOCIETE CREEE EN 2005 POUR ACCOMPAGNER LE RENOUVELLEMENT URBAIN DE LORMONT	8
1.1 Les ambitions originelles assignées à la SAEML	8
1.2 Un objet statutaire trop vague, étendu en 2019 dans des conditions irrégulières.....	8
1.3 Un champ d'activité incompatible avec les compétences communales.....	9
2 UNE GOUVERNANCE ET UN PILOTAGE PERFECTIBLES	10
2.1 Une stratégie et des relations avec ses deux principaux actionnaires à formaliser.....	10
2.2 Une gouvernance entachée de nombreuses irrégularités.....	10
2.2.1 Une société dirigée par un président directeur général nommé dans des conditions contraires aux statuts	10
2.2.1.1 L'exercice irrégulier par un élu des fonctions de direction générale.....	10
2.2.1.2 Une limite d'âge non respectée pour le président en fonctions jusqu'en 2020.....	12
2.2.2 Une composition du conseil d'administration à revoir	12
2.2.2.1 Un nombre d'administrateurs différent de celui prévu aux statuts	12
2.2.2.2 Un quorum non respecté à plusieurs reprises	13
2.2.2.3 Une composition quasi-exclusivement masculine.....	13
2.2.3 Une formalisation insuffisante des procès-verbaux et des décisions	13
2.3 Des carences dans la diffusion des informations obligatoires auprès des différentes autorités de contrôle	14
2.3.1 Des omissions dans la déclaration des informations destinées à prévenir les conflits d'intérêts	14
2.3.1.1 Les obligations pour le PDG	14
2.3.1.2 Les mandats d'administrateur du maire de Lormont, vice-président du conseil d'administration	15
2.3.2 L'absence de présentation, jusqu'en mars 2023, d'un rapport annuel écrit en conseil municipal sur l'activité de la SAEML	15
2.3.3 Le défaut de transmission des délibérations au contrôle de légalité	15
2.4 Un pilotage trop éclaté, inadapté à l'activité d'une SAEML	16
2.4.1 La nécessité de mieux formaliser le soutien et les interventions apportés par les actionnaires	16
2.4.1.1 Des relations non formalisées avec Lormont.....	16
2.4.1.2 Des contrats en assistance à maîtrise d'ouvrage passés avec Domofrance arrivés à échéance.....	17
2.4.1.3 L'appui apporté par un cabinet d'avocat et par un expert-comptable.....	17
2.4.2 Une organisation trop légère sans réelle expertise, ni contrôle interne...	18
2.4.3 Un archivage à organiser.....	18

3 LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT DU QUARTIER CARRIET	19
3.1 L'opération « Carriet 1 » ou Parc Actif aujourd'hui terminée	19
3.1.1 Une opération largement réalisée avant 2015 et achevée en 2017.....	19
3.1.2 Le paiement tardif à la ville du terrain cédé pour conduire l'opération	20
3.1.3 L'absence d'un bilan global de l'opération.....	20
3.2 L'opération « Carriet 2 », un projet en suspens	21
4 L'OPERATION DITE DES CASCADES OU ERMITAGE-SUD	21
4.1 L'échec de la première version du projet portée par une SCI.....	22
4.1.1 Les ambitions de la SCI « Cascades de Garonne » constituée en 2009.....	22
4.1.2 L'abandon du projet initial et la dissolution de la SCI en 2015.....	22
4.1.3 Une perte globale de 1,57 M€ pour la SAEML	23
4.2 Le lancement en mai 2015 d'un appel à projets visant à vendre les terrains des Cascades et à les faire aménager par l'acquéreur	24
4.2.1 La notion d'appel à projets.....	24
4.2.2 L'organisation d'une publicité et d'une mise en concurrence	25
4.2.3 Les ambiguïtés et limites de la procédure lancée en 2015	26
4.2.3.1 Des documents de mise en vente qui paraissent porter sur l'ensemble de l'emprise.....	26
4.2.3.2 Un niveau de publicité réduit	27
4.2.3.3 Un avis public et un règlement de consultation trop discrets sur les attendus de la ville et de la SAEML.....	28
4.2.4 La confrontation de deux offres après la transmission de trois candidatures.....	29
4.2.4.1 La candidature de la société Pichet écartée au motif de l'impossibilité pour elle de finaliser sa proposition dans le délai imparti.....	29
4.2.4.2 Les contours du projet du candidat retenu.....	29
4.2.5 La résiliation problématique par la SAEML de la procédure d'appel à projets	30
4.3 La reprise du projet par le promoteur Pichet en 2021	31
4.3.1 Une opération liant trois partenaires et trois terrains	31
4.3.2 Les contours du nouveau projet	32
4.3.3 Les risques potentiels entourant le choix d'une procédure de gré à gré	32
4.3.4 Les modalités de prise en charge du confortement des falaises	34
4.3.5 Une décision entachée par plusieurs irrégularités	35
4.4 Une opération déficitaire	35
5 LA SITUATION FINANCIERE	36
5.1 Des comptes toujours certifiés sans réserve	36
5.2 L'évolution des comptes au cours de la période	37
5.2.1 Des résultats d'exploitation négatifs entre 2015 et 2021	37
5.2.2 Une diminution de 44 % des fonds propres depuis 2013.....	38

ANNEXE	40
Annexe n° 1. Glossaire – Signification des sigles.....	41

SYNTHESE

La société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) Mont des Lauriers a été créée par la ville de Lormont qui en est l'actionnaire majoritaire et par la société Domofrance, propriétaire de la moitié du parc social communal. Conçue comme une société d'aménagement porteuse de projets, elle ne compte ni services, ni salariés et est domiciliée à la mairie de Lormont. Elle a vu le jour en 2005 afin de piloter, au sein de la commune, des projets complémentaires à l'ambitieux programme de renouvellement urbain qui débutait alors. Le présent rapport s'intéresse au fonctionnement et à la gestion de cette société depuis 2015.

Comme le signale le dernier rapport d'observations définitives consacré à la ville de Lormont, la détention par la commune de la majorité de son capital n'est juridiquement pas fondée car la compétence d'aménagement relève exclusivement, au sein d'une métropole, de l'échelon intercommunal. La poursuite de l'activité de la SAEML nécessite que la ville se rapproche de la métropole de Bordeaux-Métropole en vue de lui céder ses actions, en tout ou partie. En réponse aux observations provisoires, il a été indiqué que la commune de Lormont examine les possibilités de rétrocession à Bordeaux-Métropole de la majorité de ses actions.

En matière de gouvernance, la société a ignoré, à plusieurs reprises, ses propres règles statutaires : en confiant systématiquement les fonctions de président-directeur général (PDG) à un élu de la ville, en nommant à ce poste, en 2012, une personne âgée de plus de 65 ans qui restera en fonctions jusqu'en 2020, en désignant un nombre d'administrateurs excessif et en ne respectant pas toujours le quorum. Ces anomalies ont affaibli le fondement juridique des décisions prises, au même titre que le défaut de transmission des délibérations au contrôle de légalité jusqu'en 2023, ou bien le vote en 2019 d'une modification de l'objet statutaire sans consultation préalable du conseil municipal. Des irrégularités dans la diffusion des informations obligatoires ont aussi été repérées, telles que le refus de présentation, jusqu'en mars 2023, d'un rapport annuel écrit en conseil municipal sur l'activité de la SAEML. Tant dans sa réponse écrite qu'au cours de son audition, le PDG en exercice a affiché sa volonté d'apporter rapidement tous les correctifs nécessaires comme le lui a demandé la chambre régionale des comptes, à la fois pour renforcer la régularité des décisions prises et pour améliorer la lisibilité de l'action de la SAEML. L'éclatement de la gestion entre plusieurs acteurs a été invoqué pour expliquer ces carences et les difficultés rencontrées pour obtenir des documents auprès de la direction générale durant l'instruction. Un renforcement des fonctions de pilotage et d'accompagnement s'impose donc. Ceci passe notamment par une augmentation des capacités internes d'expertise et par la mise en place d'un archivage fiable des dossiers.

Deux opérations d'aménagement ont été conduites à terme au cours de la période.

La première, à l'origine de la création de la SAEML, visait à créer un parc d'entreprises dans le quartier de Carriet. Largement réalisée avant 2015, elle s'est achevée en 2017 par la vente d'un dernier lot à une filiale du groupe Bouygues Construction qui a construit un immeuble abritant, en plus du siège régional de sa maison-mère, des services de la métropole et de la ville. Ayant permis l'installation de 500 salariés dans un quartier auparavant dépourvu d'entreprises, les dirigeants de la SAEML considèrent que cette opération a atteint les objectifs attendus. Il ne reste plus maintenant qu'à établir son bilan financier complet, dans un souci de bonne gestion et de transparence.

La seconde opération porte sur la réhabilitation de l'ancien lieu d'implantation d'une cimenterie. Proche de la Garonne, celui-ci se compose de deux parcelles qui appartenaient jusqu'en 2021 à la SAEML (partie haute), et à une entreprise sociale pour l'habitat, Clairsienne (partie basse). Depuis la fin des années 1990, la ville de Lormont souhaitait édifier sur cette friche industrielle un nouveau quartier constitué de logements, d'activités commerciales et d'infrastructures de loisirs, en particulier un équipement aqualudique. La première version du projet fut portée dès 2009 par la SAEML en liaison avec une société civile immobilière spécifique, dont elle détenait la majorité du capital. Elle fut abandonnée en 2015 après la réalisation de nombreuses études, les coûts prévisionnels de l'équipement aqualudique se révélant trop élevés. En tout, les sommes dépensées en vain durant cette phase ont atteint près de 2 M€, dont la majeure partie (1,57 M€) a été mise à la charge de la SAEML et passée en pertes définitives en 2015 et en 2019. Lancée sous la forme d'un appel public à projets en 2015 dont la publicité aurait mérité d'être élargie, la deuxième version du projet visait à choisir un groupement qui aurait acquis puis aménagé les lieux, conformément à des objectifs fixés par le vendeur avec toujours l'ambition d'ouvrir un centre aqualudique. Mais elle n'a pas non plus abouti : informée du retrait de l'un des membres du groupement en raison d'une mésentente interne, la SAEML a décidé de renoncer à l'appel à projets en le déclarant sans suite. Fragile au plan juridique, cette décision l'a privée de la possibilité de négocier avec le candidat arrivé en deuxième position. La SAEML a attendu alors 2019 pour conclure avec l'entreprise Pichet une promesse de vente des deux parcelles de l'emprise et d'un troisième terrain situé à proximité appartenant aussi à Clairsienne, en conférant à l'ensemble un caractère indissociable. Cette promesse expose, sous la forme d'une « *condition substantielle et déterminante du consentement des parties* », les différentes constructions programmées, dont un complexe hôtelier sur la partie haute de l'emprise, équipé d'un centre aqualudique, et l'aménagement de 1 078 logements dans la partie basse. Proche, dans son épure, de la version précédente du projet, l'opération a été organisée sous la forme d'une cession de gré à gré devenue définitive en octobre 2021, sans phase préalable de mise en concurrence. Au vu des éléments transmis sur le niveau du prix de la transaction, une mise en concurrence aurait été de nature à la sécuriser, dans un contexte où d'autres partenaires auraient pu manifester leur intérêt pour devenir propriétaires de parcelles à aménager, en partie, en fonction d'objectifs anciens de la SAEML. D'autres facteurs de fragilité juridique entourent cette cession tels, entre autres, que la non-transmission au contrôle de légalité de la délibération favorable du conseil d'administration, votée au surplus sans respecter le quorum. Au total, en agrégeant les dépenses et les recettes relatives à ses trois versions successives, cette opération d'aménagement dégage un déficit de 546 000 €, imputable aux sommes perdues dans la première version du projet.

Tandis qu'une nouvelle opération d'aménagement est en cours de préparation, la question de la poursuite de l'activité de la SAEML Mont des Lauriers mérite d'être posée, ses activités pouvant être confiées à une société d'aménagement relevant de la métropole.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : formaliser la stratégie poursuivie, en cas de poursuite de l'activité, dans un document de portée générale [**Mise en œuvre partielle**].

Recommandation n° 2. : réviser les statuts pour autoriser la désignation d'un élu d'une collectivité ou d'un groupement actionnaire au poste de directeur général ou bien désigner un directeur général qui n'exerce pas ce mandat. [**Non mise en œuvre**].

Recommandation n° 3. : désigner un nombre d'administrateurs conforme à celui prévu aux statuts en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes. [**Non mise en œuvre**].

Recommandation n° 4. : se doter des moyens nécessaires, en cas de poursuite de l'activité, pour assurer un meilleur suivi des dossiers, des opérations et de la gouvernance. [**Non mise en œuvre**].

Recommandation n° 5. : produire, à l'attention des actionnaires de la SAEML, un bilan financier exhaustif de l'opération Parc Actif. [**Non mise en œuvre**].

ÉLÉMENTS DE PROCEDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la société anonyme d'économie mixte (SAEML) Mont des Lauriers court du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2022. Il a porté sur la gouvernance, les relations avec ses deux actionnaires principaux, l'activité et la situation financière.

Conformément à l'article R. 243-2 du code des juridictions financières, le contrôle a été engagé après un avis favorable du Procureur financier près la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, en date du 22 mars 2023, confirmant la compétence de la juridiction à compter du 1^{er} janvier 2017. Dans un deuxième avis daté du 30 juin 2023, il a fait part de son accord pour étendre le contrôle aux exercices 2015 et 2016.

Les lettres d'ouverture du contrôle ont été adressées le 27 mars 2023 à M. Philippe Quertinmont, président-directeur général (PDG) depuis le 17 novembre 2020, et à M. Marc Galet, son prédécesseur. L'extension de la période de contrôle leur a été notifiée par courriers le 11 juillet 2023. L'entretien d'ouverture du contrôle a eu lieu le 29 mars 2023 par téléphone avec l'ancien PDG et le 5 avril 2023 avec l'actuel, à la mairie de Lormont, où est domiciliée la société. Prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires s'est déroulé le 21 juillet 2023 avec M. Quertinmont, en mairie, et le même jour avec M. Galet, par téléphone.

Après avoir arrêté le rapport d'observations provisoires le 21 septembre 2023, la chambre régionale des comptes a adopté le rapport d'observations définitives qui suit le 11 janvier 2024, au vu des deux réponses écrites du PDG de la SAEML en fonctions ainsi que de celles apportées par six des 11 destinataires d'extraits du rapport d'observations provisoires et après avoir auditionné M. Quertinmont à sa demande.

1 UNE SOCIÉTÉ CRÉÉE EN 2005 POUR ACCOMPAGNER LE RENOUVELLEMENT URBAIN DE LORMONT

1.1 Les ambitions originelles assignées à la SAEML

La SAEML Mont des Lauriers a été créée en 2005, concomitamment à un ambitieux programme de renouvellement urbain qui a transformé Lormont. Les logements sociaux constituaient alors près de 70 % de l'habitat. Menée essentiellement entre 2006 et 2012 au sein des quartiers Génicart (10 000 habitants environ) et Carriet (4 000 habitants environ), cette opération a consisté à détruire puis reconstruire 1 500 logements, à en réhabiliter plusieurs centaines d'autres et à installer de nombreux équipements (services publics, commerces, espaces verts). En faisant progresser la mixité sociale et en abaissant fortement la part de l'habitat social dans le total (de 70 % à 47 %), elle a amélioré l'image et l'attractivité de Lormont dont la population a augmenté de 12,4 % entre 2006 et 2017.

Dans ce contexte particulier, la ville et la société Domofrance, propriétaire de la moitié du parc social communal¹, ont souhaité disposer d'une société d'économie mixte pour se charger de projets complémentaires à ceux réalisés avec le soutien de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). La ville détient 52,8 % du capital de Mont des Lauriers et Domofrance 46,6 %, le reliquat étant réparti entre quatre autres actionnaires dont trois personnes physiques.

Très rapidement, la SAEML s'est vu confier trois projets : la création d'un centre de formation pour les apprentis en pharmacie puis d'un parc d'entreprises dans le quartier de Carriet et la réhabilitation de l'ancien lieu d'implantation de la cimenterie Poliet et Chausson situé près de la Garonne (Cascades de Garonne ou Ermitage-sud). Ses dirigeants considèrent que leurs objectifs respectifs² ont été atteints : 500 salariés travaillent dorénavant à Carriet, quartier auparavant dépourvu d'entreprises, et un nouveau quartier composé de plusieurs centaines de logements, de commerces, d'un restaurant et d'un hôtel avec un centre de balnéothérapie, est en construction aux Cascades de Garonne.

Convaincue que perdure sa vocation de « réguler et raisonner l'occupation du territoire de la commune de Lormont en portant des projets d'aménagement », la SAEML étudie la possibilité d'intervenir dans un troisième projet dit Carriet 2.

1.2 Un objet statutaire trop vague, étendu en 2019 dans des conditions irrégulières

Selon ses statuts, la SAEML Mont des Lauriers a « pour objet de réaliser pour son compte ou pour le compte d'autrui :

¹ Entreprise sociale pour l'habitat propriétaire de près de 41 000 logements, Domofrance est une filiale du groupe Action Logement Immobilier. Source : site internet de Domofrance.

² Voir § 3 et 4.

- toutes actions d'aménagement, de construction, de réhabilitation, de rénovation ainsi que, d'une manière générale, toute opération d'intérêt local visant à développer la vie économique, sociale, culturelle, touristique et de loisirs ;
- l'exploitation, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tout moyen des ouvrages et équipements réalisés par elle ou par autrui ;
- la cession de ses actifs afin de permettre la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction, de réhabilitation et de rénovation ».

Ils autorisent aussi la SAEML à « accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation ».

Les deux premiers volets lui ouvrent un champ d'activité très large, insuffisamment caractérisé, de nature à interroger sur le respect du principe de spécialité qui impose de limiter l'objet social à certaines activités énumérées et bien définies dans les statuts. À l'instar du quatrième, ils n'ont pas connu de modification depuis 2009. Contrastant avec la largesse de son objet social historique, l'activité de la société demeure cantonnée à l'aménagement de deux quartiers seulement de Lormont.

Quant au troisième volet, il n'a été ajouté à l'article 3 des statuts que le 4 juin 2019, préalablement à la cession du terrain que la SAEML possédait dans le quartier des Cascades de Garonne à la société de promotion immobilière Pichet, par une vente de gré à gré. Comme l'a reconnu son PDG, l'intérêt de cette modification statutaire n'est pas manifeste : dans l'opération Parc Actif, trois ventes de gré à gré à des opérateurs privés avaient déjà eu lieu, dont la dernière en 2017³. Elle est, en plus, dénuée de valeur juridique car elle est intervenue sans que le conseil municipal habilite expressément ses représentants en conseil d'administration à l'approuver, conformément au troisième alinéa de l'article L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴. Le respect de cette formalité s'imposait, même en admettant que le troisième volet constitue moins une modification de l'objet statutaire qu'une adjonction sur une compétence déjà exercée car il a été rédigé comme une compétence nouvelle et déclaré comme activité principale de la SAEML au registre du commerce et des sociétés.

1.3 Un champ d'activité incompatible avec les compétences communales

Comme le rappelle le dernier rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune de Lormont, deux dispositions légales interdisent à cette dernière d'agir dans le domaine de l'aménagement et d'être l'actionnaire public majoritaire d'une société d'aménagement : d'une part, les articles L. 5215-20-1 et L. 5217-2 du CGCT réservent

³ Voir § 3.1.1

⁴ « À peine de nullité, l'accord du représentant d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou d'un établissement public de santé, d'un établissement public social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire sur la modification portant sur l'objet social, la composition du capital ou les structures des organes dirigeants d'une société d'économie mixte locale ne peut intervenir sans une délibération préalable de son assemblée délibérante approuvant la modification. Le projet de modification est annexé à la délibération transmise au représentant de l'État et soumise au contrôle de légalité dans les conditions prévues aux articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2, L. 5211-3, L. 5421-2 et L. 5721-4 ».

l'exclusivité de l'exercice de la compétence d'aménagement à l'échelon intercommunal ; d'autre part, depuis le 19 mai 2019⁵, l'article L. 1522-1 du même code exige que la réalisation de l'objet des SAEML concoure « à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires ». Dans son courrier de réponse, le PDG de la SAEML a indiqué que la commune de Lormont examine les possibilités de rétrocession à Bordeaux-Métropole de la majorité de ses actions.

2 UNE GOUVERNANCE ET UN PILOTAGE PERFECTIBLES

2.1 Une stratégie et des relations avec ses deux principaux actionnaires à formaliser

Durant la période sous revue, en l'absence de concession d'aménagement au sens de l'article L 300-5 du code de l'urbanisme, aucun document n'est venu identifier les objectifs poursuivis par la SAEML, ni formaliser sa stratégie dans la durée. Un tel document aurait pu prendre la forme d'une convention d'objectifs passée seulement avec la ville, ou bien d'un pacte d'actionnaires retraçant leurs attendus, particulièrement ceux des deux actionnaires les plus importants. À ce jour, les autorisations d'urbanisme délivrées à la SAEML constituent les seuls documents qui expriment les objectifs municipaux poursuivis.

Recommandation n° 1. : formaliser la stratégie poursuivie, en cas de poursuite de l'activité, dans un document de portée générale. [Mise en œuvre partielle].

En réponse aux observations provisoires, le PDG a confirmé l'intention de la ville de formaliser ses relations avec la SAEML dans une convention d'objectifs.

2.2 Une gouvernance entachée de nombreuses irrégularités

2.2.1 Une société dirigée par un président directeur général nommé dans des conditions contraires aux statuts

2.2.1.1 L'exercice irrégulier par un élu des fonctions de direction générale

Les dispositions statutaires relatives aux fonctions de président et de directeur général sont regroupées aux articles 19 et 20 des statuts et n'ont pas évolué depuis 2005 :

⁵ Date d'entrée en vigueur de la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales.

- l'article 19 décrit le mode de désignation et le rôle du président. Il indique qu'il est désigné par le conseil d'administration (CA), qu'il peut être une personne physique, une collectivité territoriale ou un groupement. Dans le cas où la présidence revient à une collectivité locale, la personne morale « *agit par l'intermédiaire d'un de ses représentants, autorisé à occuper cette fonction par décision de l'assemblée délibérante de la collectivité concernée* » ;
- l'article 20-1 autorise l'exercice des fonctions de direction générale, « *sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique choisie par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique choisie parmi les membres du conseil ou en dehors d'eux, qui porte le titre de directeur général* » ;
- l'article 20-2 des statuts dispose que « *les représentants des collectivités territoriales ou de leur groupement ne peuvent pas être désignés comme directeur général* ».

En méconnaissance de cette dernière disposition, deux élus de Lormont détenteurs d'un mandat d'adjoint au maire ont successivement cumulé les fonctions de président et celles de directeur général au cours de la période contrôlée : M. Marc Galet du 7 juillet 2012 au 17 novembre 2020 puis, à compter de cette date, M. Philippe Quertinmont, adjoint au maire pour le projet de ville, politique de la ville et urbanisme. L'exercice de ces deux mandats par les intéressés est formellement spécifié dans la délibération du 17 novembre 2020 acceptant la démission de M. Galet et désignant M. Quertinmont à sa place. Il est ensuite rappelé dans la signature du procès-verbal (PV) de la séance du 17 novembre 2020, dans la partie introductive des autres procès-verbaux de la période ainsi que dans les extraits k-bis. Il ne paraît donc pas y avoir d'ambiguïté sur l'exercice par les deux présidents successifs du mandat de directeur général, y compris aux yeux des principaux partenaires de la SAEML comme la société Pichet : dans son courrier de réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui a été envoyé, son dirigeant rappelle que le président en exercice de la SAEML a pris des décisions qui relèvent des pouvoirs statutaires les plus larges d'un directeur général dans le cadre de la vente du terrain des Cascades, par exemple en acceptant de constituer une caution bancaire de 350 000 €, sans l'aval formel du conseil d'administration.

Cette anomalie fragilise juridiquement l'ensemble des décisions prises au cours de la période. Il convient de la corriger au plus vite, soit en désignant un autre directeur général, soit en révisant sans délai les statuts, la loi ne faisant pas obstacle à la désignation d'un élu comme PDG d'une SAEML⁶. D'une manière plus générale, la rédaction des articles 19 et 20 mérite d'être éclaircie en vue de la rendre plus opérationnelle.

À l'occasion du conseil du 17 novembre 2020, le maire de la commune a été chargé du mandat de vice-président. Cette dernière fonction recouvre le champ suivant : « *Le ou les administrateurs ayant la qualité de vice-présidents ont pour fonction exclusive de présider les séances du conseil et les assemblées en cas d'indisponibilité du président.* » Celui-ci a toujours siégé au conseil d'administration de la SAEML depuis sa création.

⁶ Article L. 1524-5 du CGCT alinéa 9 : « *Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant, à l'exclusion de toute autre fonction dans la société, les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et de président assurant les fonctions de directeur général d'une société d'économie mixte locale ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services municipaux, départementaux ou régionaux au sens des articles L. 207, L. 231 et L. 343 du code électoral* ».

Recommandation n° 2. : réviser les statuts pour autoriser la désignation d'un élu d'une collectivité ou d'un groupement actionnaire au poste de directeur général ou bien désigner un directeur général qui n'exerce pas ce mandat. [Non mise en œuvre].

L'entreprise a déclaré avoir engagé une réflexion dans le but de lever toute ambiguïté dans les statuts.

2.2.1.2 Une limite d'âge non respectée pour le président en fonctions jusqu'en 2020

À propos de la limite d'âge opposable aux administrateurs, les statuts (article 16) précisent, comme le deuxième alinéa de l'article L. 225-19 du code de commerce, que « *nul ne peut être nommé administrateur si, ayant dépassé l'âge de 70 ans, sa nomination a pour effet de porter à plus du tiers des membres du conseil le nombre d'administrateurs ayant dépassé cet âge* ». Selon l'article L. 1524-5 du CGCT, la limite d'âge des représentants des collectivités locales s'apprécie au moment de leur désignation et ceux-ci ne peuvent être déclarés démissionnaires d'office si la limite est atteinte en cours de mandat. En l'espèce, la proportion de 30 % a été dépassée à plusieurs reprises depuis le 17 juillet 2019, mais jamais au moment de la prise de fonctions des représentants de la commune en conseil d'administration. Le cadre statutaire et légal a donc toujours été respecté.

Il n'en va pas de même de la limite d'âge applicable au président : dès sa désignation en 2012 comme PDG, M. Marc Galet était âgé de plus de 65 ans, en violation de l'article 19 des statuts qui dispose que « *la personne désignée comme président ne doit pas être âgée de plus de 65 ans. Toute nomination intervenue en violation de cette disposition est nulle* »⁷. Sans mésestimer sa gravité, cette irrégularité ne suffit sans doute pas, à elle seule, à rendre nulles les décisions prises entre 2012 et 2020, si l'on admet que le principe de non nullité des délibérations votées par des administrateurs irrégulièrement nommés ou réputés démissionnaires, affirmé au dernier alinéa de l'article L. 225-19 du code de commerce, vaut aussi pour les présidents.

2.2.2 Une composition du conseil d'administration à revoir

2.2.2.1 Un nombre d'administrateurs différent de celui prévu aux statuts

Le nombre statutaire de sièges au CA a toujours été de neuf depuis la création de la SAEML, dont cinq pour la ville de Lormont. Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, le nombre de postes attribué à la ville est proportionnel au capital détenu.

Le nombre réel d'administrateurs a toujours dépassé le nombre statutaire durant la période, comme en attestent la réponse de la société ainsi que le procès-verbal de l'assemblée générale (AG) du 17 novembre 2020 : entre 2015 et novembre 2020, le conseil comptait 11 membres, dont six représentants de la ville ; depuis 2020, il en comprend 10 dont cinq ne

⁷ L'âge de 65 ans est celui retenu par défaut par l'article L. 225-48 du code de commerce auquel il est possible de déroger dans les statuts. Comme pour les administrateurs, l'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que le dépassement de la limite d'âge en cours de mandat n'entraîne pas la démission d'office du président quand celui-ci est le représentant d'une collectivité territoriale.

représentant pas la commune au lieu de quatre, ce qui prive Lormont de la majorité absolue des sièges.

Ces anomalies accroissent la fragilité des décisions prises, notamment depuis 2020 et la perte de la majorité absolue des sièges par la ville, et ce malgré la prépondérance de la voix du président.

2.2.2.2 Un quorum non respecté à plusieurs reprises

Selon l'article 18-2-2 des statuts, « *la présence effective de la moitié au moins des membres composant le conseil d'administration (y compris la moitié des représentants des collectivités territoriales ou de leur groupement) est toutefois nécessaire pour la validité des délibérations* ». Par conséquent, le minimum théorique s'établit à cinq administrateurs présents physiquement dont trois représentant la ville. En tenant compte du nombre réel d'administrateurs, il s'élève toujours à cinq depuis novembre 2020, dont trois représentants de Lormont ; il était de six auparavant, dont trois représentants de la ville.

La vérification des PV de séance a mis en évidence trois manquements à la règle du quorum : le 28 septembre 2017 avec cinq présents au lieu de six, le 28 mai 2019 avec quatre présents au lieu de six et le 23 octobre 2020 avec cinq présents au lieu de six. S'il était possible de prendre en compte les administrateurs absents ayant donné pouvoir, ce qu'exclut la notion de « *présence effective* », le minimum imposé au deuxième alinéa de l'article L 225-37 du code de commerce pour le vote des délibérations aurait été atteint. La société peut aussi, si elle le souhaite, ne pas fixer de condition d'origine dans le quorum statutaire.

2.2.2.3 Une composition quasi-exclusivement masculine

Pendant la période contrôlée, une seule femme a été élue au conseil d'administration qui a successivement compté 14 hommes. Or, depuis le 29 janvier 2011, l'article L. 225-17 du code de commerce précise que « *le conseil d'administration est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes* ».

Recommandation n° 3. : désigner un nombre d'administrateurs conforme à celui prévu aux statuts en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes. [Non mise en œuvre].

En réponse aux observations provisoires, il a été indiqué que les nouveaux statuts en cours de rédaction simplifieront les règles de quorum et chercheront à assurer une représentation plus équilibrée entre femmes et hommes.

2.2.3 **Une formalisation insuffisante des procès-verbaux et des décisions**

Les PV de séance sont correctement produits en application des statuts (article 1-3) et paraphés en application de l'article R. 225-22 du code de commerce. Mais les délibérations ne sont pas toujours cotées comme l'impose le même article, par exemple celles de la séance du 17 novembre 2020. Leur archivage laisse également à désirer comme l'ont montré les difficultés

à réunir l'ensemble des PV de la période, notamment ceux des exercices 2015 et 2016 qui n'ont été obtenus qu'en réponse au rapport d'observations provisoires.

Plusieurs PV ne distinguent pas suffisamment clairement les votants des autres participants, dont le commissaire aux comptes. Cette précision doit être systématiquement apportée dans un souci de préservation de l'impartialité, y compris sur le plan des apparences⁸.

Il importe aussi de signaler la répartition des votes pour chaque délibération, ce qui n'a pas toujours été le cas. Par exemple, le 4 mai 2017, à propos du recrutement d'un cabinet comptable, le PV indique qu'« *il est entendu que la SAEML entreprendra au plus vite les démarches nécessaires à la recherche d'un cabinet en charge future de sa gestion administrative et patrimoniale* ».

Les motivations des décisions ou la description des projets ne sont pas non plus suffisamment retranscrites. Par exemple, dans le projet des Cascades, l'engagement du processus de vente de gré à gré a été abordé le 28 mai 2019 sous la forme d'une communication du maire de Lormont. Le PV de séance retrace brièvement les échanges qui ont suivi cette annonce. Il fait essentiellement état de discussions sur la demande de réalisation de travaux préalables par le vendeur et sur la faisabilité d'une vente de gré à gré, mais n'évoque pas les intentions de l'acheteur, élément primordial aux yeux de la ville et de la SAEML, ni le prix.

Toujours au plan formel, les PV devraient désigner le nom des administrateurs porteurs d'un pouvoir d'un ou d'une de leurs collègues dans la mesure où deux règles statutaires encadrent cet usage : (i) chaque membre du conseil présent ne peut pas représenter plus d'un collègue absent ; (ii) un représentant de la ville ne peut donner de pouvoir qu'à un autre représentant de la ville.

Lors de la phase contradictoire, la société a annoncé son intention d'améliorer à l'avenir la rédaction des procès-verbaux.

2.3 Des carences dans la diffusion des informations obligatoires auprès des différentes autorités de contrôle

2.3.1 Des omissions dans la déclaration des informations destinées à prévenir les conflits d'intérêts

2.3.1.1 Les obligations pour le PDG

Lorsque le chiffre d'affaires d'une société dépasse 750 000 €, la production d'une déclaration de patrimoine du PDG, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est obligatoire en vertu du 5° du III de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cette déclaration aurait dû être produite en 2019 et en 2021, ce qui n'a pas été fait.

En réponse aux observations provisoires, l'actuel président s'est engagé à y remédier.

⁸ Voir pour le commissaire aux comptes, l'article A. 822-28-11 du code de commerce (dont § 16).

2.3.1.2 Les mandats d'administrateur du maire de Lormont, vice-président du conseil d'administration⁹

Le rapport de gestion de l'exercice 2021 ne signale pas au conseil d'administration que le vice-président du CA et maire de Lormont siège au CA de Clairtienne, entreprise sociale pour l'habitat (ESH), filiale du groupe Action Logement, depuis le 5 octobre 2020 en qualité de représentant de Bordeaux-Métropole. Or, Clairtienne a été partie prenante de l'intégralité de l'opération Cascades, en tant que propriétaire de la partie basse du terrain finalement cédée à la société Pichet le 2 novembre 2021, en même temps que la partie haute par la SAEML. L'intéressé ne s'est pas non plus déporté quand le CA du 25 octobre 2021 a approuvé la constitution d'une caution bancaire de 350 000 € afin de garantir l'exécution des travaux de confortement des falaises, condition de l'achat des terrains par Pichet¹⁰.

Le rapport présenté en assemblée générale et relatif à l'exercice 2021 omet aussi de mentionner l'autre mandat d'administrateur détenu par le vice-président et maire de Lormont, au sein de la société publique locale (SPL) la Fabrique de Bordeaux-Métropole, depuis novembre 2020. Cette société a été chargée par Bordeaux-Métropole de piloter le projet « *Carriet cœur vert* », dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain en nord de commune¹¹.

2.3.2 **L'absence de présentation, jusqu'en mars 2023, d'un rapport annuel écrit en conseil municipal sur l'activité de la SAEML**

Dans le rapport d'observations définitives du 3 décembre 2015 sur la gestion de la ville de Lormont, la chambre régionale des comptes avait constaté que le conseil municipal ne s'était jamais prononcé sur un rapport écrit sur l'activité de la SAEML, soumis par ses représentants au conseil d'administration, en application de l'article L. 1524-5 du CGCT.

Les administrateurs représentant la ville ont continué à ignorer cette obligation jusqu'à fin 2022, attendant le 31 mars 2023 pour la remplir pour la première fois. Il est rappelé que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2022¹² (dite loi 3DS), le rapport écrit doit être enrichi d'informations générales et financières, dont la liste est fixée à l'article D. 1524-7 entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023 et le vote doit être précédé d'un débat.

2.3.3 **Le défaut de transmission des délibérations au contrôle de légalité**

L'article L. 1524-1 du CGCT a toujours imposé la transmission des délibérations du CA et des assemblées générales des SAEML, des conventions d'aménagement, des comptes annuels

⁹ La règle générale limitant à cinq, par personne physique, le nombre de mandats d'administrateur de sociétés anonymes domiciliés en France ne s'applique pas aux mandats de président, de directeur général et d'administrateur d'une SAEML, exercés par un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales (cf. article L. 225-21 et dernier alinéa de l'article L. 225-95-1 du code de commerce.).

¹⁰ Simultanément, Clairtienne a vendu un deuxième terrain constructible à Pichet dans les environs. Voir § 4.3.1

¹¹ Voir § 3.2

¹² Loi n° 2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

et des rapports du commissaire aux comptes. Depuis le 1^{er} août 2022, le même article dispose que le non accomplissement de cette formalité entraîne la nullité des actes concernés.

En dépit de la clarté de ces dispositions, la société a indiqué qu'elle « *n'a jamais transmis les délibérations du CA au contrôle de légalité par méconnaissance ou mauvaise interprétation de la loi. [...] Néanmoins, la SAEML propose de régulariser cette omission en envoyant l'intégralité des PV de CA et AG au contrôle de légalité* ».

Corrigée en fin de contrôle, cette anomalie, en s'ajoutant aux autres relevées dans le domaine de la gouvernance, a affaibli la portée des décisions prises sur l'ensemble de la période. Elle a, en plus, toujours privé le représentant de l'État de la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes d'une décision de la SAEML qu'il considérerait « *de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires, ou le risque encouru par la ou les collectivités territoriales ou leurs groupements qui ont apporté leur garantie à un emprunt contracté par la société* »¹³.

2.4 Un pilotage trop éclaté, inadapté à l'activité d'une SAEML

L'organisme ayant fait le choix de ne pas disposer de salariés en propre, les missions de gestion sont éclatées entre plusieurs acteurs : la commune et son cabinet de façon informelle et gratuite, Domofrance dans le cadre de conventions payantes d'assistance à maîtrise d'ouvrage, un cabinet d'avocat et, depuis 2021 un cabinet d'expertise comptable.

2.4.1 La nécessité de mieux formaliser le soutien et les interventions apportés par les actionnaires

2.4.1.1 Des relations non formalisées avec Lormont

La ville met à disposition de la SAEML des espaces de travail et de réunion dont les utilisations seraient ponctuelles. Son directeur de cabinet assure la liaison entre les deux entités mais n'aurait, selon la société, « *aucun rôle ni pouvoir au sein de sa gouvernance* ». L'instruction ne peut conduire qu'à nuancer fortement cette dernière affirmation, le directeur de cabinet ayant été, avec le président, le principal interlocuteur de l'équipe de contrôle de la chambre. De plus, il assiste aux séances du CA et aux AG et intervient régulièrement devant ces collègues. Il lui arrive même de jouer un rôle plus actif en étant, par exemple, désigné comme membre de la commission d'appel d'offres pour la sélection d'un cabinet d'expertise comptable. Son positionnement, à défaut d'un encadrement conventionnel organisant sa mise à disposition, est susceptible de poser une difficulté au regard des règles sur le cumul d'activité¹⁴.

En réponse aux observations provisoires, le PDG a insisté sur le caractère bénévole des mandats d'administrateur ainsi que sur la gratuité de l'appui apporté par la ville. Sans contester

¹³ Article L. 1524-2 du CGCT.

¹⁴ Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique, applicable tant aux fonctionnaires territoriaux qu'aux collaborateurs de cabinet des collectivités.

cette orientation, il est nécessaire de formaliser les prestations de la ville dans une convention, d'estimer leur coût, puis de faire explicitement entériner leur gratuité par le conseil municipal.

2.4.1.2 Des contrats en assistance à maîtrise d'ouvrage passés avec Domofrance arrivés à échéance

Avant 2021, au vu des documents fournis, la SAEMML aurait passé trois conventions en assistance de maîtrise d'ouvrage (AMO) avec son actionnaire, Domofrance : une première en 2007 pour l'opération du Parc Actif, puis deux autres en 2011 pour l'opération des Cascades visant, d'une part, à assurer la conduite de la construction du centre aqualudique et, d'autre part, à apporter une assistance générale à l'ensemble du projet d'aménagement.

Les deux conventions relatives à l'opération des Cascades ont été remplacées en 2021 par un avenant en AMO. Ce nouvel accord révisé le champ des prestations au regard des changements subis par le projet, en excluant la prise en charge des questions comptables et fiscales. Autre nouveauté, il fixe forfaitairement le coût des prestations à 130 000 €, en remplacement des clauses financières des deux conventions de 2011¹⁵.

Depuis l'achèvement des deux opérations d'aménagement, Domofrance n'est plus liée par un accord écrit avec la SAEMML pour l'assister dans sa gestion alors que jusque-là, elle se chargeait du traitement des sujets financiers et fiscaux. En remplacement, la SAEMML a recruté en 2017 un expert-comptable en vue d'assurer les fonctions financières. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, il a été indiqué qu'une nouvelle convention avec Domofrance est en préparation pour assurer la continuité de la prise en charge des actes quotidiens de gestion.

2.4.1.3 L'appui apporté par un cabinet d'avocat et par un expert-comptable

Un avocat accompagne la SAEMML dans le traitement des questions juridiques. Dans un courrier, il a déclaré qu'il n'est pas « *de manière récurrente* » le conseil de la société pour la tenue des assemblées générales, ni des CA, missions assurées par un cabinet d'expertise comptable recruté en 2017. Son rôle consiste davantage à répondre « *ponctuellement* » aux interrogations de la société sur des problématiques de forme, d'options fiscales, ou de rédaction d'actes privés et à apporter une assistance en matière contentieuse.

Le cabinet d'avocat et le cabinet d'expertise-comptable jouent un rôle très important dans le suivi administratif et quotidien de la société qui n'archive pas, dans un lieu spécifique lui appartenant, l'ensemble de ses dossiers. Ainsi, la plupart des demandes de documents formulées par la chambre régionale des comptes n'ont pas été satisfaites directement par la SAEMML, mais après le transfert de ces demandes auprès du cabinet d'avocat ou de celui d'expertise comptable.

Au cours des entretiens de fin de contrôle, les deux PDG successifs ont déclaré s'être reposés entièrement sur l'expertise de ces deux cabinets en matière de gouvernance et de traitement des questions financières. Cependant, le recours à des experts n'exonère pas les

¹⁵ Les deux conventions prévoyaient des rémunérations variables : pour la première, 1,53 % du prix de revient global hors taxe (HT) de l'opération de construction du centre aqualudique ; et pour la seconde, 2 % du montant HT des travaux d'aménagement de la partie basse du terrain.

dirigeants de leur obligation générale de vigilance, dont celle de veiller au respect des dispositions statutaires, en particulier celles qui encadrent leurs fonctions.

2.4.2 Une organisation trop légère sans réelle expertise, ni contrôle interne

Présentée comme légère, l'organisation choisie entraîne, en réalité, un éparpillement des dossiers entre différents acteurs, ce qui nuit significativement à leur suivi. Elle peut aussi contribuer à expliquer les nombreux manquements qui affectent la gouvernance.

L'examen des opérations d'aménagement a montré que la SAEML s'en remet totalement aux prestataires extérieurs et ne dispose pas d'une capacité d'expertise interne qui lui permettrait de vérifier la robustesse des études et estimations. Par exemple, la première version du projet d'aménagement du quartier des Cascades a été engagée sur la base d'un modèle économique trop ambitieux et n'a été stoppée qu'après le règlement en pure perte de nombreuses dépenses. D'autres erreurs peuvent être imputées à un défaut d'expertise interne comme l'abandon, en 2017, de la procédure d'appel à projets lancé en 2015, dans des conditions juridiquement risquées¹⁶.

La SAEML ne s'est pas non plus dotée d'un service de contrôle interne et aucune des conventions passées avec Domofrance n'évoque la réalisation de ce type de missions.

En cas de poursuite de l'activité, il est indispensable de renforcer les ressources consacrées à l'analyse des projets, au contrôle interne et à l'accompagnement des organes de gouvernance, le cas échéant en recrutant un minimum de personnel.

2.4.3 Un archivage à organiser

La société n'a pas été en capacité de produire l'ensemble des pièces réclamées, par exemple les dossiers de réponse des candidats à l'appel à projets de 2015. D'autres documents n'ont été obtenus qu'après formulation d'une demande dans le rapport d'observations provisoires, comme les PV de CA de 2015 et 2016, une version incomplète des comptes de ces deux derniers exercices ou encore le PV de l'assemblée générale ordinaire de 2023. Autre signe de désorganisation administrative, la SAEML avait remis, pendant l'instruction, non pas l'acte de vente du terrain des Cascades qui lui était demandé, mais un autre document notarial postérieur présenté à tort comme l'acte de vente. La version intégrale de l'acte a été envoyée par la société Pichet en accompagnement de sa réponse aux extraits du rapport d'observations provisoires qui lui avaient été adressés.

La SAEML doit revoir l'archivage de ses documents afin d'être en mesure de répondre efficacement aux demandes des autorités de contrôle et réduire son exposition aux risques de pénalités. Il est rappelé que toute entreprise se doit de conserver les documents relatifs à l'exercice de son activité pendant une durée minimale fixée par la loi. Ces délais de conservation, durant lesquels des contrôles peuvent être menés par l'administration, varient selon la nature des documents : 10 ans, par exemple, pour les livres, les registres comptables¹⁷, les pièces

¹⁶ Voir § 4.2.5.

¹⁷ Cf. article L. 123-22 code de commerce.

justificatives (bons de commande, factures, etc.), ou bien 30 ans pour les contrats d'acquisition ou de cession de biens immobiliers et fonciers. Dans certains cas, ne pas conserver les documents de l'entreprise expose à des sanctions¹⁸.

Recommandation n° 4. : se doter des moyens nécessaires, en cas de poursuite de l'activité, pour assurer un meilleur suivi des dossiers, des opérations et de la gouvernance. [Non mise en œuvre].

En réponse aux observations provisoires, le PDG en fonctions a assuré vouloir apporter les mesures correctives nécessaires dans le domaine de l'archivage comme dans celui du suivi des assemblées générales, des CA et des actes de gestion courante.

3 LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT DU QUARTIER CARRIET

3.1 L'opération « Carriet 1 » ou Parc Actif aujourd'hui terminée

3.1.1 Une opération largement réalisée avant 2015 et achevée en 2017

À l'origine de la création de la SAEML, l'aménagement de cette zone s'est déroulé sur un terrain de 22 550 m², incluant une parcelle de 16 000 m² environ que la ville lui a vendu en 2011 pour 800 000 € (50 € par m²). Il a débuté par la construction d'un immeuble de 2 500 m² à la place d'une ancienne école, destiné à abriter le centre de formation des apprentis en pharmacie. Trois autres lots ont ensuite été vendus à des opérateurs pour y bâtir et exploiter des immeubles :

- un premier lot de 3 500 m² pour 656 000 €, sans doute en 2011. L'acheteur, Domofrance, y a construit une résidence hôtelière à vocation sociale gérée par le Diaconat de Bordeaux ;
- un deuxième lot de 3 883 m² en 2013 pour 483 000 €. Le promoteur qui l'a acquis a fait édifier l'immeuble nommé *le Signal*, loué pour sa plus grande partie, à Pôle Emploi ;
- un troisième lot de 9 974 m² en 2017 pour 1 047 270 €. Il a été acheté par une filiale du groupe Bouygues Construction dans le but d'installer le siège régional de sa maison-mère. À cette fin, un ensemble immobilier composé de deux bâtiments autonomes de bureaux a été bâti sur cet emplacement. Les services du pôle territorial rive droite de Bordeaux-Métropole ainsi que les services techniques de Lormont en sont les autres occupants. En 2020, la SAEML a finalisé son intervention sur ce lot.

Pour cette ultime tranche, la vente a été organisée de gré à gré, sans appel à projets préalable visant à offrir à tous les candidats intéressés la possibilité de déposer une offre. L'utilisation de ce procédé n'appelle pas de critique en l'absence de mention, dans un but

¹⁸ Cf. article 1734 du code général des impôts.

d'intérêt général, d'une commande particulière de la SAEML autre que la construction des immeubles autorisés par les permis d'aménager.

Livré en 2008 (2,4 M€ HT), l'immeuble qui accueille le centre de formation des apprentis en pharmacie est le seul que la SAEML possède encore. Il est loué à son occupant.

3.1.2 Le paiement tardif à la ville du terrain cédé pour conduire l'opération

L'acte de cession du terrain de Lormont à la SAEML prévoyait un paiement en deux temps : 198 300 € à la date de signature de l'acte et 600 850 € « *au fur et à mesure de la revente des biens acquis aux présentes, et au plus tard le 31 décembre 2014* », sans intérêt. Dans les faits, le paiement de la seconde partie du prix, dite paiement à terme, n'a eu lieu qu'en 2022 sans validation de ce report dans une délibération de la ville ou dans un arrêté municipal. Les services communaux ont précisé que la SAEML ne pouvait honorer cette dépense qu'après avoir encaissé les recettes issues de la vente des terrains aménagés et que le différé aurait été accepté par la municipalité.

3.1.3 L'absence d'un bilan global de l'opération

Tableau n° 1 : bilan financier incomplet de l'opération Parc Actif

en €	2019	Observations
Produits:		
<i>Dont valeur stock</i>	1 047 270	
<i>Dont reprise prov s/perte à terminaison</i>	27 087	
<i>Dont reprise prov s/stock</i>	219 315	Provisions enregistrées en 2017 et 2018, pas d'information dans les rapports de gestion
<i>Dont annulation fact non parvenues</i>	67 991	
Total Produits	1 361 663	
Charges:		
Total stock	1 013 094	
<i>Dont parc actif</i>	1 718 318	
<i>Dont prov sortie de stock</i>	- 705 224	342 930 (cession à Altae) et 362 294 (cession à Domofrance)
Total charges de l'exercice 2019	225 134	
<i>Dont travaux</i>	217 934	
<i>Dont honoraires</i>	7 200	
Total charges	1 238 228	
Résultat de l'opération	123 435	

Source : CRC NA d'après la réponse de la SAEML et les comptes transmis par le comptable de la SAEML

À la demande de la chambre régionale des comptes, la SAEML a fourni les données financières disponibles afférentes à cette opération d'aménagement. Mais les montants de travaux produits ne retracent pas l'ensemble des dépenses engagées depuis le départ car l'expert-comptable recruté en 2017 n'a pu produire que les montants enregistrés dans la comptabilité qu'il a reprise. L'identification de l'ensemble des flux est pourtant indispensable à l'établissement du bilan financier définitif de l'opération Parc Actif.

Recommandation n° 5. : produire, à l'attention des actionnaires de la SAEML, un bilan financier exhaustif de l'opération Parc Actif. [Non mise en œuvre].

3.2 L'opération « Carriet 2 », un projet en suspens

Confié à la SPL la Fabrique de Bordeaux, le projet de renouvellement urbain « *Carriet cœur vert* » s'inscrit dans le prolongement des opérations menées dans le même quartier entre 2003 et 2011. Soutenu par l'ANRU, il prévoit une recomposition et un développement du quartier pour un coût estimé à 100 M€ TTC. En accompagnement, Lormont a envisagé de demander à la SAEML, de réaliser une opération complémentaire « *Carriet 2* » consistant à développer un parc d'activités de bureaux et de services.

Présentée en CA le 25 octobre 2021 comme un moyen de donner à la SAEML une nouvelle activité après l'achèvement de l'opération Parc Actif et la vente à Pichet des terrains des Cascades, cette mission a été acceptée, sur son principe, le même jour. Le 30 mai 2022, le CA a confirmé l'orientation consistant à « *réaliser le volet économique de la 2^e phase du projet Carriet* », sans apporter de précision supplémentaire.

Ce projet d'aménagement n'entre pas plus dans le champ de compétence d'une SAEML communale, que les précédents. L'éventuelle intervention de la société suppose, au préalable, de revoir la composition de son capital en vue d'y faire entrer Bordeaux-Métropole, en qualité de première actionnaire publique¹⁹.

4 L'OPERATION DITE DES CASCADES OU ERMITAGE-SUD

Depuis la fin des années 1990, la ville de Lormont souhaitait aménager le site Ermitage-sud et la friche industrielle héritée de l'ancienne cimenterie Poliet et Chausson en proximité de la Garonne, en vue de développer des activités de loisirs et commerciales.

En 1998, elle acheta la partie haute du site, une ancienne carrière, au prix de 45 000 €. Avec l'ESH Clairsiennaise, acquéreuse de la partie basse qui abritait la cimenterie, elle conçut un projet commun intitulé « Cascades de Garonne », comprenant un équipement aquatique. Elle décida de déléguer sa réalisation à la SAEML à qui elle céda en 2009 la partie haute, pressentie pour l'édification du centre aquatique, sous la forme d'un apport au capital.

¹⁹ Voir § 1.3.

4.1 L'échec de la première version du projet portée par une SCI

4.1.1 Les ambitions de la SCI « Cascades de Garonne » constituée en 2009

Selon ses dirigeants actuels, la SAEML aurait toujours refusé de porter seule le projet de construction d'un équipement aqualudique, en considérant qu'elle n'était pas dimensionnée pour réaliser un investissement évalué alors à 15 M€ en 2009. La SCI « Cascades de Garonne » fut alors créée par la SAEML avec quatre autres actionnaires privés.

L'ampleur de sa participation au capital de la SCI (47 %) était vue comme un moyen de s'assurer de la bonne réalisation de ses propres objectifs. L'un des autres actionnaires, propriétaire de 9 % du capital, devait ensuite assurer l'exploitation du centre.

L'ambition de la SCI était de piloter le développement des parties haute et basse, puis d'acquérir la partie basse auprès de l'ESH Clairisienne, ce qui explique la prise en charge par la SAEML et la SCI de l'ensemble des frais d'études des deux parties pour une somme estimée en 2009 à 725 000 €²⁰. Une étude d'aménagement de 2009 évaluait à 44 000 m² la surface (hors œuvre nette) de logements aménageables sur la partie basse. Selon le projet architectural, cette partie était vouée à accueillir un nouveau quartier d'habitation en location et accession « *en suture du quartier pavillonnaire attenant de Lissandre* ».

Un premier permis de construire, délivré en 2012, autorisait l'implantation d'un équipement aqualudique remarquable au plan architectural, d'un complexe hôtelier haut de gamme de 120 chambres ainsi que d'un ensemble commercial comprenant boutiques et espaces de restauration. En qualité de maître d'ouvrage, la SAEML passa un marché de maîtrise d'œuvre en juin 2009 avec le cabinet d'un architecte réputé, pour la conception, le suivi et la réalisation des travaux de construction du centre « Thermoludic ». Le coût du marché (1,6 M€ TTC) incorporait les différentes phases du projet : avant-projet, conception, consultation, maîtrise d'œuvre notamment. Il devait être supporté conjointement par la SAEML et par la SCI.

4.1.2 L'abandon du projet initial et la dissolution de la SCI en 2015

Conçu sans concours d'architecte, le projet reposait sur un modèle économique optimiste de fréquentation du centre et un besoin de financement limité à 15 M€ selon les statuts de la SCI, comblé en partie par un emprunt de 9 M€. Tandis que la communauté urbaine de Bordeaux était censée exécuter les travaux de voirie (route d'accès, parkings et aménagements paysagers), l'eau nécessaire devait être fournie par la ville qui s'engageait à plafonner la redevance d'exploitation à 50 000 € par an.

Au fur et à mesure de la production des multiples études commanditées par la SCI, le coût global de l'investissement fut considérablement réévalué, passant de 15 M€ à plus de 34 M€, voire 38 M€ selon la presse²¹. Un jugement du tribunal de grande instance de Bordeaux du 17 juin 2019 précise que les banques consultées refusaient d'apporter les financements nécessaires.

²⁰ Documents 2009 de la SCI, pages 34, 36 et 37.

²¹ Cf. articles du journal Sud-Ouest du 13 janvier 2020 et du 12 décembre 2013.

Le changement d'échelle conduisit à l'abandon de la première version du projet et à la dissolution de la SCI avant le démarrage des travaux, le 1^{er} septembre 2015. Seules les prestations déjà réalisées à cette date furent réglées à l'architecte dont le contrat prit fin.

4.1.3 Une perte globale de 1,57 M€ pour la SAEML

Approuvés par une assemblée générale extraordinaire de la SCI le 1^{er} septembre 2015, les comptes de liquidation font état d'un mali de 0,903 M€, qui a absorbé la presque totalité du capital de la société. La SAEML a ainsi perdu 436 952 €. À ce montant, doit être ajoutée la valeur des prestations réglées par la SAEML non recyclées dans les phases suivantes du projet et finalement passées en perte, soit 1 132 306 € dont 1 063 389 € d'honoraires. Comme le fait apparaître cet extrait de la comptabilité, les honoraires comprennent, à hauteur des deux-tiers²², ceux versés au cabinet d'architecture en charge de la maîtrise d'œuvre et des prestations d'architecte.

Tableau n° 2 : honoraires réglés par la SAEML durant la première phase du projet

Colonne1	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total général	SUPPRESSIONS
AVOCAT						7 727,60		7 727,60	PERTE
AMO		18 700,00	20 000,00	10 600,00				49 300,00	PERTE
ETUDE IMPACT GEOTECHNIQUE		29 809,50	58 643,00	16 118,00	21 112,00	22 340,00		148 022,50	PERTE
ETUDE ECONOMIQUE			12 500,00					12 500,00	PERTE
PARKING					6 000,00			6 000,00	PERTE
AVOCAT				2 513,00	3 013,00		18 763,00	24 289,00	PERTE
AVOCAT						65 200,00		65 200,00	PERTE
PLAQUETTE PRESENTATION		1 500,00						1 500,00	PERTE
PARKING	1 900,00							1 900,00	PERTE
REMBOURSEMENT DEBOURS						24 278,50		24 278,50	PERTE
ETUDE DE MARCHÉ		9 900,00	31 126,50	11 368,50				52 395,00	PERTE
MAITRISE D'ŒUVRE			243 000,00	20 000,00	20 000,00			283 000,00	PERTE
ARCHITECTE	281 000,00	60 000,00	25 000,00					366 000,00	PERTE
AVOCAT		2 600,00						2 600,00	PERTE
HUISSIER					776,43			776,43	PERTE
AVOCAT		12 700,00						12 700,00	PERTE
ETUDE IMPACT PAYSAGER		5 200,00						5 200,00	PERTE
								1 063 389,03	TOTAL

Source : réponse du comptable

En tout, les sommes dépensées en vain durant cette phase atteignent près de 2 M€ dont 1,57 M€ supportées par la SAEML. De façon définitive, les pertes ont été prises en compte par la SAEML en deux temps : en 2014, en provisionnant ses parts au capital de la SCI liquidée en 2015²³ ; et en 2019 en passant en perte des dépenses non recyclables dans un nouveau projet, lesquelles n'étaient pas provisionnées, même partiellement.

²² Il s'agit des montants surlignés en jaune dans le tableau.

²³ La perte a été constatée officiellement en 2015 et financée par une reprise de la provision enregistrée en 2014.

Tableau n° 3 : récapitulatif des sommes perdues par la SAEML durant la première phase du projet

en €	montant	Observation
Dépenses directes	1 132 306	Ensemble des frais engagés (en stocks) pour la partie non conservée du projet, comptabilisés en pertes sur exercices antérieurs
<i>Dont travaux</i>	7 600	
<i>Dont honoraires</i>	1 063 389	
<i>Dont frais divers</i>	61 317	
Perte de la part en capital dans la SCI les Cascades	438 000	Montant des parts détenues par la SEM dans la SCI les Cascades liquidée
Total des pertes	1 570 306	

Source : documents envoyés par le comptable

4.2 Le lancement en mai 2015 d'un appel à projets visant à vendre les terrains des Cascades et à les faire aménager par l'acquéreur

Après la dissolution de la SCI, la SAEML a décidé de mener à bien son projet d'aménagement de façon indirecte, en vendant les terrains à un opérateur choisi sur la base d'un appel à projets lancé le 1^{er} mai 2015. Ce choix devait notamment permettre d'améliorer la soutenabilité financière du projet pour la SAEML et pour la ville.

4.2.1 La notion d'appel à projets

Dépourvue de définition législative ou réglementaire, la formule de l'appel à projets est utilisée depuis longtemps par des aménageurs publics pour organiser des cessions foncières avec charges. Elle est vue comme le moyen de céder, avec un minimum de contraintes procédurales, des terrains nus ou des immeubles à d'autres opérateurs en contrepartie de l'engagement d'y réaliser certaines constructions voulues par le ou les vendeurs.

Quand l'aménageur public est placé en position de vendeur et non d'acheteur, une opération de cession n'est généralement pas constitutive d'un marché de travaux et échappe aux règles de la commande publique. Ainsi, selon l'arrêt du 25 mars 2010 de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE ; 25 mars 2010 - *Helmut Müller GmbH contre Bundesanstalt für Immobilienaufgaben*), « il y a lieu de préciser d'emblée que la vente à une entreprise, par une autorité publique, d'un terrain nu ou comprenant des bâtiments déjà construits ne constitue pas un marché public de travaux au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b), de la directive 2004/18. En effet, d'une part, dans le cadre d'un tel marché, l'autorité publique doit assumer la position d'acquéreur et non de vendeur. D'autre part, l'objet d'un tel marché doit consister dans l'exécution de travaux » (point 41). Mais plus loin dans cet arrêt, la CJUE admet une exception pour les opérations de vente subordonnées à la réalisation d'équipements répondant à l'intérêt économique du vendeur public ou à un intérêt général. Le point 67 indique notamment que « pour qu'il puisse être admis qu'un pouvoir adjudicateur a précisé ses besoins (...), il faut que ce dernier ait pris des mesures afin de définir les caractéristiques de l'ouvrage ou, à tout le moins, d'exercer une influence déterminante sur la conception de celui-ci ».

Un mois auparavant, en cohérence avec cet arrêt, la cour administrative d'appel de Marseille avait considéré²⁴, que « la conclusion par des personnes publiques de contrats

²⁴ Cour administrative d'appel (CAA) de Marseille, 25 février 2010, *commune de Rognes*, n° 07MA03620.

emportant cession d'un immeuble de leur domaine privé dont l'objet principal est de confier à un opérateur économique la réalisation de travaux en vue de la construction, selon des spécifications précises imposées par lesdites personnes publiques, d'ouvrages qui, même destinés à des tiers, répondent à un besoin d'intérêt général défini par lesdites collectivités, est soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence résultant des principes généraux du droit de la commande publique ». Ce raisonnement tenait manifestement compte de l'arrêt Jean Auroux/commune de Roanne du 18 janvier 2007, (aff. C-220/05), dans lequel la CJUE avait qualifié de marché public de travaux au sens de la directive communautaire 93/37/CEE ou 2004/18/C, un contrat conclu par une collectivité publique avec un opérateur économique. Ce contrat avait pour objet la réalisation, dans un quartier à redynamiser, d'un pôle de loisirs comprenant un cinéma multiplex, des locaux de services connexes aux loisirs, un parc de stationnement et un hôtel. La CJUE a observé que l'ouvrage global était destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique et qu'il devait être apprécié « *dans tous ces éléments, comme répondant aux besoins précisés par la collectivité publique* », alors même que la ville ne deviendrait propriétaire que du parc de stationnement au travers d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement.

Dans différentes affaires²⁵, le juge administratif a eu l'occasion de relever le degré d'exigence à partir duquel une opération de vente est constitutive d'un marché de travaux. Dans toutes celles produites, y compris celles transmises par la SAEML et par la société Pichet, la réunion de deux conditions est toujours exigée par le juge : le caractère déterminant de l'influence exercée par la personne publique sur la nature et le contenu du projet (CJUE, affaire C-537/19, Commission européenne contre République d'Autriche, 22 avril 2021) et la présence d'une contrepartie dans le prix de vente sous la forme d'une minoration du prix ou de la prise en charge de coûts par le vendeur. Les critères exposés dans l'article L. 1211-1 du code de la commande publique pour qualifier la SAEML Mont des Lauriers de pouvoir adjudicateur semblent, en outre, ici réunis²⁶.

4.2.2 L'organisation d'une publicité et d'une mise en concurrence

Consciente des risques encourus, la SAEML Mont des Lauriers a pris soin d'organiser une publicité et une mise en concurrence de l'appel à projets, sans reprendre un mode de passation définie règlementairement. Le règlement de procédure, l'avis publié dans les *Échos judiciaires Girondins* ainsi que l'avis d'appel public à concurrence décrivent un choix en deux étapes :

- une étape de présélection des candidats admis à présenter un projet d'aménagement. L'avis public indique que les candidats seront choisis en fonction de leurs références et d'un dossier

²⁵ Voir notamment CAA de Marseille, 6^e chambre, 17 mai 2021, 19MA03527 ou encore CAA de Bordeaux, 6^e chambre, 18 juillet 2016 (n° 15BX00192), CAA Lyon 16 novembre 2017, commune de Langlade, req. n° 16LY03824, CAA de Bordeaux, 7^eme chambre, 3 septembre 2020, n° 18BX04475, CAA de Douai, 1^{ère} chambre, 9 février 2021, n° 19DA02146, CAA de Nancy, 3^{ème} chambre, 15 avril 2021, n° 19NC02073.

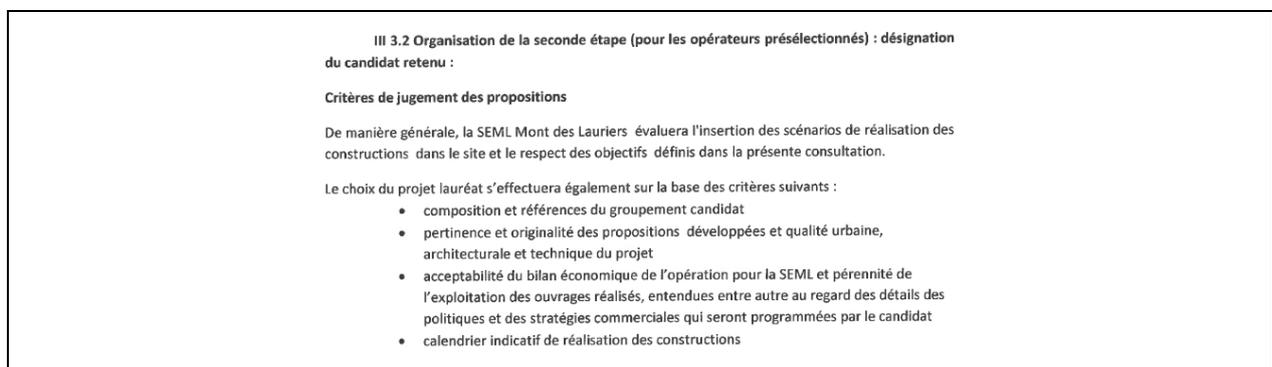
²⁶ « *Les pouvoirs adjudicateurs sont : (...) 2° Les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont : (...) b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ; c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ; (...)* ».

mentionnant les compétences qu'ils souhaitent s'adjoindre, leurs motivations, leurs éléments de connaissance du site ainsi que leur « *traduction des enjeux de la SAEML* » ;

- une étape de désignation de l'opérateur choisi parmi les candidats présélectionnés, au vu de leur proposition finale.

L'absence de mention du prix de vente dans la liste des critères de choix exposée dans le règlement de consultation confirme que les objectifs poursuivis par la SAEML et son actionnaire principal relevaient d'abord du domaine de l'aménagement. Le contenu des permis délivrés en 2016 et 2017 en fournit un autre indice, en autorisant la construction d'équipements d'intérêt général (crèche, résidence de services seniors, parking, équipements sportifs, école d'ingénieurs, etc.).

Photo n° 1 : les critères du choix final



Source : règlement de l'appel à projets

4.2.3 Les ambiguïtés et limites de la procédure lancée en 2015

L'analyse des documents relatifs à cette procédure, transmis par la SAEML²⁷, met en lumière la présence de plusieurs zones d'ambiguïté.

4.2.3.1 Des documents de mise en vente qui paraissent porter sur l'ensemble de l'emprise

Tandis que dans l'avis publié dans les *Échos girondins*, la SAEML se présente comme la propriétaire de « *l'ancienne friche industrielle du site des Ciments français* » et ne précise à aucun endroit le nom du propriétaire de la partie basse, le règlement de procédure et l'annonce transmise pour publication contiennent le passage suivant : « (...) *le projet attendu par la SAEML viendra prolonger le programme du Parc public de l'Ermitage déjà réalisé dans un premier temps par la ville de Lormont. Dans cet espace exceptionnel de pleine nature au cœur du parc des Coteaux de la rive droite (400 hectares), la SEML Mont des Lauriers a initié une réflexion préalable sur un périmètre foncier opérationnel d'environ 8,5 hectares. Elle en a vérifié la constructibilité. Ce périmètre opérationnel, précisé au plan en annexe, est constitué de deux ensembles de parcelles : le premier en partie dite 'basse' d'une surface d'environ 4,8 hectares, le second en partie dite 'haute', d'une surface d'environ 3,7 hectares. Ces deux ensembles*

²⁷ Il est rappelé que la SAEML n'a pas envoyé les dossiers de réponse des candidats à l'appel à projets de 2015.

constituent un seul et même domaine, continu, allant en altitude du niveau + 5 mètres nivellement général France (NGF) au niveau + 20 mètres NGF. Véritable promontoire sur la Garonne, il doit permettre la réalisation d'un projet entre ville et nature ».

Selon ces documents, la surface mise en vente en 2015 comprenait donc bien le terrain du bas, propriété de la société Clairsienne, comme l'a confirmé son directeur général dans le courrier qu'il a adressé à la chambre régionale des comptes. Celui-ci estime que cette mesure était cohérente avec la décision de vendre ce terrain à la SAEMML prise en 2010 par son conseil d'administration, au motif que le projet d'aménagement envisagé n'était pas compatible avec l'objet social de sa société. Il a également fait savoir qu'il a toujours été informé de l'avancement du dossier, en dépit de l'absence de liens de gouvernance et d'actionnariat entre les deux entreprises.

4.2.3.2 Un niveau de publicité réduit

En matière de publicité, la SAEMML a fait publier deux annonces, l'une aux *Échos judiciaires girondins* le 1^{er} mai 2015 et l'autre au *Moniteur*²⁸, sans envisager de mise en concurrence à l'échelle européenne.

En 2015, pour un marché de travaux ou pour une concession d'aménagement, le seuil au-delà duquel le pouvoir adjudicateur devait faire publier l'annonce à l'*Office des publications de l'union européenne* et l'enrichir des informations obligatoires²⁹ était de 5 186 000 €. Pour une opération d'aménagement, le seuil se calcule à partir du chiffre d'affaires du concessionnaire, en additionnant toutes les ventes d'actifs, les paiements de l'autorité publique et les avantages et subventions propres perçues. Malgré l'absence de chiffrage dans les documents publics disponibles relatifs à l'appel à projets, le seuil règlementaire paraissait déjà dépassé au stade de la prévision, comme l'indique l'avenant à la convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage passé en 2021 avec Domofrance, dans le passage suivant :

Photo n° 2 : extrait de l'avenant passé en 2021 avec Domofrance

A la liquidation de la SCI Cascade de Garonne, la SEM a décidé d'accompagner différemment l'urbanisation du site Ermitage-sud, en partie haute comme en partie basse, et ce au moyen d'un appel public à projets. La SEM devait dans ce cadre se porter acquéreur des terrains nécessaires au projet, dans la limite d'un plafond de coût global de l'opération incluant la maîtrise des fonciers de 6 500 000 € HT.

Source : avenant 2021

Par conséquent, et même si la société continue de considérer que l'aménagement des deux parcelles était dissociable, une publication de l'annonce par l'*Office des publications de l'union européenne* aurait conforté juridiquement l'organisation de l'appel à projets.

²⁸ La copie de l'annonce envoyée au *Moniteur* n'a pas été transmise.

²⁹ Articles R. 300-6 et R. 300-7 du code de l'urbanisme alors en vigueur.

4.2.3.3 Un avis public et un règlement de consultation trop discrets sur les attendus de la ville et de la SAEML

Aucun des documents publics diffusés n'affiche clairement les objectifs de la SAEML et de Lormont, dont la construction d'un centre aqualudique. Le règlement de cette procédure énonce seulement qu'il s'agit de trouver « *un opérateur de la construction et de l'aménagement capable de concevoir et de réaliser un projet qui prendra en compte toutes les données spécifiques* » de la friche industrielle du site des ciments français, « *et pour cela, d'acheter le terrain d'assiette du projet* ». Le même document ajoute que le projet doit venir « *prolonger le programme du parc public de l'Ermitage, déjà réalisé dans un premier temps par la ville de Lormont* ». Quant à l'annonce publiée aux *Échos judiciaires girondins*, elle indique que « *la SAEML entend susciter l'émergence d'un projet de nouveau quartier, autour du concept du bien-être et de l'eau* ».

Cette discrétion sur les buts poursuivis n'empêche pas le vendeur de demander aux candidats intéressés, à chacune des deux étapes, de préciser les contours de leur projet, sur les volets économique, financier, urbain, architectural ou encore environnemental. Elle peut être analysée comme une précaution prise contre le risque de requalification de l'appel à projets en marché de travaux. Mais elle a ouvert une autre brèche juridique en limitant le champ des informations diffusées publiquement. Durant l'instruction, les dirigeants de la SAEML ont fait valoir que les opérateurs intéressés connaissaient nécessairement les objectifs de Lormont et de la SAEML car ceux-ci étaient largement diffusés par voie de presse³⁰ et qu'ils étaient énumérés dans le permis d'urbanisme délivré à la SCI en 2012 : un centre thermo-ludique de 4 695 m² comprenant « *un hall bassin de 1 100 m² [...] et 350 m² de plan d'eau extérieur, un espace formé de 590 m² (sauna, hammam...), un mail commercial* » ainsi qu'un hôtel. L'existence de ce permis, certes en accès libre, n'est toutefois pas mentionnée dans l'avis d'appel public, ni dans le règlement. Autre omission de nature à porter atteinte à la bonne information des candidats potentiels, aucun document public ne rappelle que, comme dans la première version du projet portée par la SCI, l'aménagement de la partie basse doit concourir à l'équilibre économique de l'ensemble de l'opération, raison pour laquelle y sont prévus des équipements immobiliers résidentiels et de bureaux.

À l'occasion de l'examen des trois réponses obtenues, le jury releva différentes insuffisances et imprécisions qui témoignent que les critères contenus dans l'appel à candidatures souffraient d'imprécisions. Une étape intermédiaire fut alors insérée avant la phase de sélection afin d'affiner les attendus par des questions complémentaires. Le jury demanda ainsi explicitement aux candidats de s'inscrire dans le cadre du permis d'urbanisme de 2012³¹. Il leur fut également enjoint de préciser le prix [d'achat] « *du foncier (au-delà de la seule lisibilité au budget de l'opération...)* », ainsi que les conditions de l'acquisition, ce qui n'était pas initialement prévu dans l'appel à projets. La SAEML justifiait l'absence initiale de ce critère prix par le « *souci de faire prévaloir la qualité du construit sur son coût (qui se devait néanmoins d'être équilibré par les recettes)* ».

³⁰ Voir, par exemple, *Sud-Ouest* du 16 novembre 2012 et du 12 décembre 2013, *la Tribune* du 10 juillet 2014 ou encore *Clés du midi* du 3 septembre 2013.

³¹ Plus précisément ; le jury demandait des éléments démontrant le « *respect des constituantes du permis d'aménager* ».

Le procès-verbal final de classement des offres du 1^{er} juillet 2015 est, parmi les documents transmis par la SAEML, celui qui fait ressortir le plus clairement ses attentes.

Photo n° 3 : procès-verbal d'ouverture des plis

<p align="center">Procès-verbal de la Commission d'Ouverture des Plis des offres reçues entre le 1^{ER} mai 2015 et le 30 juin 2015 « Lormont – Ermitage Sud – Appel à Projets » 1^{er} juillet 2015 – 15h00 – Mairie de Lormont (par ordre d'ouverture des plis ce jour 01.07.2015 en séance)</p>		
Candidat présentant l'offre :	Constitution de l'équipe :	Objet de l'offre et du projet :
N°1 :- EMERGENCE	noms des partenaires	Amenagement de la friche de Clairis financés : projet municipal et communal, et balneo-ludique
N°2 :- PICHET Groupe	- Aucun partenaire précisé	- 1 centre de jour - ludique 1 hôtel 3* ou 4* Bureaux, logements
N°3 :- ICADÉ	noms des partenaires	(Centre Aquatique) Équipement de 30m-étape aquatique Hôtel 2* Communes, bureaux, logements

Source : SAEML

4.2.4 La confrontation de deux offres après la transmission de trois candidatures

4.2.4.1 La candidature de la société Pichet écartée au motif de l'impossibilité pour elle de finaliser sa proposition dans le délai imparti

Selon les documents d'analyse des offres, le dossier présenté par le groupement Émergence-ADIM est arrivée en première position (70 points sur 100) devant le projet d'un autre promoteur (52 sur 100). La candidature de Pichet avait été écartée durant la procédure car son dossier de candidature n'avait pas été finalisé dans le délai imparti. La cohérence de ce classement n'a pas pu être vérifiée, faute de transmission par la SAEML des dossiers complets de candidatures.

4.2.4.2 Les contours du projet du candidat retenu

Le groupement retenu se composait de cinq membres dont la société Émergence Gestion Inc. et la société ADIM, filiale de Vinci Construction. Les différents permis qui lui ont été accordés autorisaient la construction et l'aménagement :

- sur la partie basse, propriété de Clairisienne, d'un espace de circulation, de dix lots de logements, d'une crèche, d'une résidence pour personnes âgées, de parkings, d'un hôtel,

d'équipements sportifs, de commerces, d'une école d'ingénieurs et de locaux d'activité tertiaire ;

- sur la partie haute appartenant à la SAEML, d'un centre balnéo-ludique composé notamment : en intérieur, d'un bassin et d'un espace de baignade pour les enfants de 450 m², d'un snack et d'un solarium minéral ; en extérieur, d'un autre solarium minéral, d'un double « *pentagliss* », d'un espace de baignade de 250 m² et d'un espace bien-être comprenant un jacuzzi, un sauna, un hammam sur terrasse extérieure ainsi que des « *douches thématiques* ».

4.2.5 La résiliation problématique par la SAEML de la procédure d'appel à projets

Un désaccord interne est à l'origine de la renonciation d'ADIM à l'appel à projets et de son retrait du groupement. La SAEML en a été informée par un courrier daté du 4 mai 2018.

La volonté exprimée par la société Émergence de poursuivre, en trouvant un autre partenaire et en signant la promesse de vente, n'empêcha pas la SAEML d'estimer que le groupement ne répondait plus à ses exigences. Le 6 juin 2018, elle informa alors Émergence qu'elle renonçait à l'appel à projets et qu'elle le déclarait sans suite, au motif que la « *composition du groupement et références du groupement candidat* » constituait un critère de choix figurant dans l'appel à candidatures.

La déclaration sans suite équivaut à un abandon de la procédure d'attribution. Comme le lui a signalé un avocat dans une note du 19 mai 2019, elle ne va pas sans poser quelques difficultés juridiques. Notion directement issue des marchés publics, elle ne pouvait être invoquée qu'avant la signature du marché ou du contrat et uniquement pour des motifs d'intérêt général (disparition du besoin, coût estimé supérieur au budget, procédure souffrant d'irrégularités, etc.). Ainsi que le précise cette note, la motivation de la décision exposait la SAEML à un risque de contestation de la part de la société Émergence, ou bien d'un autre membre du groupement qui tenait à poursuivre le projet, même s'il n'est pas certain que la SAEML ait formalisé officiellement le choix de retenir le groupement Émergence-ADIM avant le 6 juin 2018. De plus, la renonciation à l'appel à projets privait automatiquement la SAEML de la possibilité de reprendre la même procédure avec l'un des candidats non retenus, même en respectant l'ordre de classement des offres.

En l'absence de mention du délai de recours contre la décision de déclaration sans suite dans la lettre du 6 juin 2018, la note du 19 mai 2019 constatait que ce délai courait jusqu'au 6 juin 2019, ce qui revenait à recommander de ne rien engager de nouveau dans ce projet avant cette date. Effectivement, la SAEML attendra plus d'une année pour signer, le 25 juillet 2019, une promesse de vente des terrains à la société Pichet dans le cadre d'une vente de gré à gré.

En réponse à un extrait des observations provisoires, le représentant de la société Émergence, aujourd'hui dissoute, a indiqué qu'elle n'avait jamais eu l'intention d'attaquer la décision de la SAEML, « *en dépit des désagréments et pertes financières qui en résultaient pour elle* ».

4.3 La reprise du projet par le promoteur Pichet en 2021

Les deux parties de l'emprise des Cascades (ou Ermitage-sud) ont finalement été revendues à l'entreprise Pichet en 2021 dans le cadre d'une transaction de gré à gré au prix de 7,1 M€ HT : 2,7 M€ HT pour la partie haute appartenant à la SAEML et 4,4 M€ HT pour la partie basse, propriété de Clairsienne.

La cession effective n'est intervenue qu'en 2021, deux ans après la signature d'une promesse de vente, le 25 juillet 2019, une fois garantie l'exécution, aux frais de la SAEML, de travaux de confortement des falaises surplombant les équipements prévus³².

Le PDG de la SAEML estime que cette cession a permis à sa société de gérer cette opération « *au mieux de ses intérêts* », après l'échec de l'appel à projets. Dans sa réponse, le président de la société Pichet a assuré que cette dernière était à l'initiative de cette transaction, information corroborée par le PDG de la SAEML. Il a aussi informé la chambre que quelques mois avant l'établissement de la promesse de vente, elle avait signé un protocole d'exclusivité avec ADIM, le 27 février 2019, avant la fin du délai de recours potentiel contre la décision clôturant l'appel à projets de 2015. Prévoyant une collaboration dans un nouveau projet d'aménagement assorti du transfert de permis de construire à Pichet, le document indique « *qu'à la suite du désistement de la société Émergence du projet, il a été décidé de poursuivre la cession des fonciers de gré à gré au bénéfice d'ADIM Nouvelle-Aquitaine* ». Cette collaboration a vite été abandonnée au profit d'un achat direct des terrains par Pichet.

4.3.1 Une opération liant trois partenaires et trois terrains

La promesse de vente du 25 juillet 2019 ne concerne que la partie haute mais solidarise la transaction avec la vente de deux autres terrains à la société Pichet par Clairsienne : la partie basse du site et une partie d'un lotissement dénommé « *Les Passerelles* ». L'acte de vente signé le 2 novembre 2021 se rapporte uniquement à la vente des parties haute et basse tandis que les engagements réciproques de Clairsienne et de Pichet font l'objet d'un protocole d'accord et d'une autre promesse de vente.

L'acte du 25 juillet 2019 présente les trois cessions comme un « *tout indissociable* », l'inexécution de l'une d'entre elles rendant l'ensemble nul et non avenue, aux fins de la réalisation d'un « *projet d'aménagement de plus grande envergure que réalisera Pichet et devant s'articuler autour des axes suivants* » : sur la partie haute, la construction d'un centre balnéo-ludique, d'une résidence hôtelière de 80 chambres environ et d'un restaurant ; sur la partie basse, l'aménagement d'un lotissement de 50 000 m² ; et l'acquisition de lots sur le lotissement « *Les Passerelles* ». L'acte du 25 juillet 2019 autorise l'entreprise Pichet, si elle le souhaite, à se désengager de l'ensemble du projet en cas de recours non purgés contre une décision d'urbanisme afférente à la parcelle des « *Passerelles* », passé un premier délai de prorogation de six mois.

³² Cf. § 4.3.4.

4.3.2 Les contours du nouveau projet

La promesse de vente décrit, sur les deux parties de l'ancienne friche, un projet ressemblant dans sa composition à celui proposé par le groupement retenu en 2015, avec des logements, un restaurant, des commerces, un hôtel quatre étoiles et un équipement aqualudique, mais aussi avec plusieurs différences significatives : il prévoit la construction d'un nombre plus important de logements dont des logements étudiants mais non celle d'une crèche, d'équipements sportifs, ni d'une école d'ingénieurs ; et l'hôtel, qui est déplacé sur la partie haute, englobe un centre aqualudique aux dimensions plus modestes. Il n'a pas été possible, faute de transmission des documents nécessaires par la SAEML, d'établir un comparatif plus précis, ni de mesurer avec précision les différences de périmètre géographique par rapport aux projets précédents.

La fin des travaux est attendue en 2025.

Photo n° 4 : projet d'aménagement de la partie haute en 2021



Source : site internet de la ville

Soulignant les différences entre le projet en cours et celui de 2015, le président de la société Pichet a rappelé qu'elle n'a pas repris le permis de construire, ni le permis d'aménager délivrés dans le cadre de l'appel à projets de 2015, dans le but d'écarter le risque de requalification de la cession en marchés de travaux. Délivré après la signature de la promesse de vente, le nouveau permis de construire autorise la construction d'équipements à destination hôtelière et commerciale mais non d'équipement public. Il n'en reste pas moins que le nouveau projet, comme en attestent la notice architecturale accompagnant la demande de permis de construire pour la partie haute ainsi que le site internet de la ville³³, comporte bien un projet d'équipements aqualudiques « *accessibles à tous* ». Moins étendu que le précédent, l'ensemble ajoute un spa, un sauna, un hammam, un espace de soins et un solarium à une grande piscine chauffée de 160 m².

4.3.3 Les risques potentiels entourant le choix d'une procédure de gré à gré

S'appuyant sur la note juridique du 19 mai 2019, la SAEML a opté pour une vente de gré à gré, une fois épuisés les délais de recours contre sa décision de renoncer à l'appel à projets de

³³ <https://www.lormont.fr/mairie/grands-projets/les-cascades-de-garonne-856.html>.

mai 2015. En dépit des précautions prises dans la rédaction des différents actes officiels, plusieurs indices conduisent à s'interroger sur la régularité du recours à cette procédure pour un tel projet :

- a) L'épure du projet est, pour la partie aqualudique et hôtelière au moins, dans la lignée de celle des deux précédents, particulièrement le projet de 2015, avec la prise en compte d'une partie des objectifs fixés par la ville à la SAEML ;
- b) Les conditions qui ont été formulées dans la promesse puis dans l'acte de vente pour inciter les partenaires à tenir leurs engagements pourraient être analysées comme une charge imposée par le vendeur à l'acquéreur :
 - dans la promesse, la réalisation des différentes constructions programmées, dont la construction d'un projet de centre balnéo-ludique et d'un hôtel sur la partie haute, est présentée comme une « *condition substantielle et déterminante du consentement des parties* » (page 9 de la promesse). L'acte de vente (pages 9 et 37) du 27 octobre 2019 va dans le même sens, en rappelant l'existence de cette condition et en indiquant que le programme des travaux de terrassement envisagés par la société Pichet doit être inauguré « *de manière simultanée tant sur l'équipement balnéo-ludique situé en partie haute, que sur les travaux d'aménagement de la partie basse* ». Leur démarrage (mais non leur achèvement) constitue une condition résolutoire de l'acte, ce qui renforce fortement la probabilité que l'acquéreur ne renoncera pas à la construction des équipements attendus, en particulier sur la partie haute ;
 - l'obtention par Pichet d'un permis de construire purgé de tout recours, pour la construction d'un centre balnéo-ludique avec spa, d'un hôtel de 80 chambres environ et d'un restaurant, « *le tout sur une surface de plancher comprise entre 3 000 et 6 000 m²* » est constitutive d'une condition suspensive de la promesse (page 21 et suivantes). Dans l'hypothèse où ce permis ne pourrait être délivré dans le délai prévu, la promesse laisse à la société Pichet la possibilité de se retirer du projet d'achat ;
- c) Sur un plan financier, la SEM n'a produit aucun document permettant à la chambre de s'assurer que le prix obtenu est égal ou supérieur au prix du marché dans un contexte alors porteur, l'estimation du prix de la partie basse par la direction de l'immobilier de l'État (DIE, ex France-Domaine) étant la seule référence affichée. Elle a même accepté de financer des travaux de consolidation de falaises, dont une partie sur des terrains de Clairsienne (voir partie suivante) ;
- d) Rien ne dit que le candidat arrivé en deuxième position dans l'appel à projets de 2015, voire la société Émergence au vu de sa réponse à l'extrait du rapport d'observations provisoires, n'aurait pas été en mesure de formuler une proposition pour un projet ressemblant au précédent.

Le président de la SAEML ainsi que celui de la société Pichet ont fait part de leur désaccord avec ce raisonnement. Le président de Pichet a notamment affirmé qu'il réfute « *toute influence déterminante de la SAEML sur le projet que nous avons souhaité mettre en œuvre sur le site des Cascades* » et indiqué que « *cette dernière n'a aucunement consenti un quelconque geste financier en notre faveur à l'occasion de la cession de gré à gré* ». À propos du prix, il considère qu'après prise en compte des travaux de confortement des falaises et en s'en tenant à

la seule surface de plancher de la construction (SDP³⁴), le prix d'achat de la partie haute s'établirait à 623 € environ par m², soit selon lui, un prix nettement supérieur au montant de charge usuellement pratiqué sur la rive droite de Bordeaux-Métropole pour un terrain nu destiné à une activité économique. La SDP ne constitue pas un critère d'appréciation suffisant du niveau du prix : d'une part, il est peu probable que la SDP (3 749,75 m²) mobilise toute la surface constructible d'une parcelle cinq fois plus grande qu'elle (18 866 m² selon l'acte de vente) ; d'autre part, la valeur marchande de la partie non constructible est loin d'être négligeable. Comme dans le projet précédent, l'environnement des bâtiments à construire est présenté comme un atout sur lequel insiste notamment la notice architecturale annexé à la demande de permis de construire. Ce document souligne la qualité du cadre qualifié « *d'authentique* » et sur celle de « *son environnement propice au bien-être et à la détente dans un cadre naturel* » ; plus loin, il précise que « *le projet vient s'immiscer dans le paysage pour se confondre avec son relief et s'intégrer dans son environnement* ».

Au vu des éléments transmis sur le niveau du prix de la transaction, la chambre régionale des comptes maintient qu'une mise en concurrence aurait été de nature à sécuriser l'opération, dans un contexte où d'autres partenaires auraient pu manifester leur intérêt pour devenir propriétaires de parcelles à aménager, en partie, en fonction d'objectifs anciens de la SAEML.

4.3.4 Les modalités de prise en charge du confortement des falaises

Pichet a conditionné sa proposition de rachat à la réalisation par la SAEML, à ses frais, des travaux de confortement des talus des falaises dominant le site afin de circonscrire les risques d'éboulement. Portés à la connaissance du CA le 28 mai 2019, l'exécution des travaux a été insérée dans la promesse d'achat sous la forme d'une condition suspensive, dans la limite d'un plafond de 850 000 € (HT) validé par le conseil d'administration. Non mise en œuvre avant la signature de l'acte de vente le 27 octobre 2021, la condition suspensive a été remplacée, dans l'acte, par une double clause fixant, pour garantir l'achèvement des travaux au 31 mars 2022 : l'attribution par la SAEML d'une caution bancaire de 350 000 € à l'entreprise Pichet, solidairement avec un établissement de crédit et le dépôt, en parallèle, d'une somme de même montant sur un compte séquestré auprès du notaire. Prélevée sur le produit de la vente, cette somme constituait la ressource de financement de la caution si celle-ci avait été appelée. Contrairement à la condition suspensive prévue dans la promesse d'achat, cette double clause a été validée par le PDG de la SAEML sans consultation préalable du conseil d'administration, ce qui est autorisé par les statuts dans le cadre de son mandat de directeur général.

La caution n'a été restituée à la SAEML qu'avec retard, le 6 mars 2023, soit plus de dix mois après la date limite fixée dans l'acte de vente (30 avril 2022). Pourtant, les travaux avaient été exécutés durant le deuxième semestre 2021 et la dernière facture avait été réglée en avril 2022.

Le choix des prestataires a bien été précédé d'une mise en concurrence, par la publication d'un avis à publicité confus³⁵ : ainsi, si celui-ci mentionne bien le nom de la SAEML à l'adresse où il convient d'envoyer les candidatures, il présente la ville comme « *l'acheteur* ».

³⁴ La SDP de la construction correspond à la somme des surfaces closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 m, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment (source : service-public.fr).

³⁵ Marché public : travaux de sécurisation contre les chutes de blocs des talus rocheux et falaises ermitage sud - Lormont (centraledesmarches.com).

Au total, le coût de cette opération s'élevait, à la fin de l'instruction, à 364 185 € HT : 328 049 € pour les travaux et 36 136 € pour l'étude de géotechnie. Entièrement supportés par la SAEML avec l'accord du conseil municipal, les travaux se sont partiellement déroulés, sur une petite partie dite en « *surplus* » appartenant à Clairsienne et ayant vocation à être rétrocédée à la SAEML, puis à Lormont dans un second temps, pour un euro symbolique.

4.3.5 Une décision entachée par plusieurs irrégularités

La délibération autorisant la cession a été votée le 28 mai 2019. Sa validité est affaiblie par au moins quatre irrégularités flagrantes dont trois ont déjà été signalées : un quorum insuffisant avec quatre présents au lieu de six ; un vote antérieur à l'approbation par l'assemblée générale des actionnaires, le 4 juin 2019, de la modification de l'objet statutaire autorisant ce type d'opérations ; une modification de l'objet statutaire qui n'a pas été précédée d'une délibération favorable du conseil municipal ; et la non transmission de la délibération du 28 mai 2019 au contrôle de légalité.

Le fait que la version précédente de l'objet statutaire n'interdisait sans doute pas à la SAEML de réaliser des cessions de gré à gré ne l'exonérait pas de l'obligation qui lui incombait d'adopter les modifications statutaires et les délibérations dans le respect des lois et des statuts.

4.4 Une opération déficitaire

Au total, en agrégeant les dépenses et les recettes relatives à ses trois versions successives, cette opération d'aménagement dégage un déficit de 546 000 €, malgré un prix de vente du terrain 3,6 fois supérieur à la valeur inscrite au bilan. Cette situation tient aux pertes enregistrées en fin de première phase pour un total de 1,57 M€³⁶.

³⁶ Voir partie 4.1.3.

Tableau n° 4 : résultat financier des trois phases de l'opération « Cascades »

en €	2021	Observation
Produits:		
<i>Dont valeur stock</i>	1 512 000	(2700 000 *56 %) et (2700 000 *44 %) : cette répartition correspond à celle du cout de revient entre le terrain (713 550 = 44%) et des frais engagés (stocks: 926 076,44= 56%).
<i>Dont valeur immobilisation</i>	1 188 000	
Total Produits	2 700 000	
Charges:		
Total stock	544 478	
<i>Dont frais financiers</i>	216 856	
<i>Dont constructions</i>	14 719	
<i>Dont honoraires</i>	312 903	
Total charges de l'exercice 2021	381 596	
<i>Dont travaux</i>	354 315	
<i>Dont frais financiers</i>	14 238	
<i>Dont honoraires</i>	13 043	
Sortie immobilisation	750 000	Valeur du terrain apporté par la ville de Lormont au capital
<i>Terrain</i>	713 550	
<i>Provision dépréciation terrain</i>	36 450	Dépréciation des parcelles inconstructibles (falaise) dans prolongement du parc l'Ermitage cédées 1 € à Lormont
Perte stocks sur opération Cascades	1 132 306	
<i>Dont travaux</i>	7 600	Ensemble des frais engagés (en stocks) pour la partie non conservée du projet, comptabilisés en pertes sur exercices antérieurs
<i>Dont honoraires</i>	1 063 389	
<i>Dont frais divers</i>	61 317	
Perte part en capital SCI les Cascades	438 000	Montant des parts détenues par la SEM dans la SCI les Cascades liquidée
Total charges	3 246 380	
Résultat de l'opération	- 546 380	

Source : CRC d'après la réponse de la SAEML, les comptes et les informations transmis par le comptable de la SAEML, les bilans et les comptes de résultats

5 LA SITUATION FINANCIERE

5.1 Des comptes toujours certifiés sans réserve

Tous les comptes de la période sous revue qui court jusqu'au 31 décembre 2022 ont été certifiés sans réserve.

À plusieurs reprises, le CAC a constaté l'absence de quelques documents obligatoires dans le rapport de gestion annuel, présenté devant l'assemblée générale en accompagnement des comptes annuels : depuis 2019, le tableau exposant les résultats des cinq derniers exercices ; et en 2017 et 2018, les informations relatives aux délais de paiement des fournisseurs et des clients, requises par la version de l'article D. 441-4 du code de commerce en vigueur jusqu'au 27 février 2021. Aucune information sur ce thème n'a, par ailleurs, été trouvée dans les différents documents transmis. De 2017 à 2022, les comptes n'enregistraient pas d'intérêts moratoires, mais rien ne certifie que la SAEML n'en ait jamais été redevable.

5.2 L'évolution des comptes au cours de la période

5.2.1 Des résultats d'exploitation négatifs entre 2015 et 2021

Tableau n° 5 : les soldes intermédiaires de gestion

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Vente de marchandises (a)	-	-	-	-	-	-	1 512 000	-
Production vendue biens (b)	104 139	80 554	80 480	79 334	1 136 122	87 596	87 753	88 621
Chiffre d'affaires net (a+b)	104 139	80 554	80 480	79 334	1 136 122	87 596	1 599 753	88 621
Production stockée (d)	45 411	33 185	78 077	22 296	- 993 638	33 188	- 544 479	-
Production de l'exercice (= b+d)	149 550	113 739	158 557	101 630	142 484	120 784	- 456 726	88 621
Achats stockés approvisionnement (f)	18 024	24 832	21 292	20 396	19 456	18 469	14 239	-
Achats de sous-traitance (g)	27 387	8 353	56 785	1 900	225 134	15 349	367 359	-
Marge brute de production (h=e-f-g)	104 139	80 554	80 480	79 334	- 102 106	86 966	- 838 323	88 621
Production de l'exercice+marge commerciale (i=a+e)	149 550	113 739	158 557	101 630	142 484	120 784	1 055 274	88 621
Achats non stockés matières et fournitures (j)	116	1 710	198	223	180	180	180	180
Autres achats externes (k)	67 835	28 029	39 076	47 113	84 021	41 644	44 944	23 775
Valeur ajoutée produite (l= i-f-g-j-k)	36 188	50 815	41 207	31 998	- 186 307	45 142	628 552	64 666
Impôts, taxes et versements assimilés autres (m)	35 986	31 858	30 706	29 562	28 253	26 998	25 752	25 251
Excédent brut d'exploitation (n = l-m)	202	18 957	10 501	2 436	- 214 560	18 144	602 800	39 415
Reprises sur amortissements et provisions (o)					219 315			
Autres produits d'exploitation (p)	42	1	173	1			1	
Dotations aux amortissements et provisions (q)	135 282	135 282	214 474	277 542	135 984	129 044	157 697	121 247
Autres charges d'exploitation (r)	-	-	-	-	-	-	-	4
Résultat d'exploitation (s=n+o+p-q-r)	- 135 038	- 116 324	- 203 800	- 275 105	- 131 229	- 110 901	445 105	- 81 836
Produits financiers (t)	438 299	142	13	11	11	10	9	5
Charges financières (u)	13 142	13 143	12 865	11 569	10 729	9 847	6 114	11 134
Résultat courant avant impôts (v=s+t-u)	290 119	- 129 325	- 216 652	- 286 663	- 141 947	- 120 737	439 000	- 92 965
Produits exceptionnels (w)	121 595	118 612	131 401	121 117	213 690	120 016	1 391 587	105 958
Charges exceptionnelles (x)	444 307	-	19 231	22 603	1 132 306	10 214	819 067	3 803
Résultat exceptionnel (y=w-x)	- 322 712	118 612	112 170	98 514	- 918 616	109 802	572 519	102 155
Impôts sur les bénéfices	-	-	-	-	-	-	-	-
Résultat net de l'exercice (v+y)	- 32 593	- 10 713	- 104 482	- 188 149	- 1 060 563	- 10 935	1 011 519	9 190

Source : CRC NA d'après les comptes de résultat dans les rapports du CAC

Le loyer du bâtiment occupé par le centre de formation d'apprentis en pharmacie est la seule recette annuelle pérenne. Il a été augmenté au cours de la période afin de couvrir le remboursement de l'emprunt contracté pour sa construction³⁷. Les recettes majeures de la période proviennent des produits des cessions du dernier lot du Parc Actif vendu à Linkcity en 2019 et de la partie haute des Cascades de Garonne à Pichet en 2021.

Depuis 2015, la société n'a dégagé que deux résultats nets positifs : en 2021 (1,01 M€) grâce à la vente de la partie haute des Cascades et en 2022 (9 190 €), année atone en termes d'activités.

En 2019, la recette provenant de la vente du dernier lot du Parc Actif (1,1 M€) n'a pas suffi à financer le passage en pertes des frais non ré-affectables engagés dans le projet Cascades (1,13 M€³⁸), ce qui a conduit au pire résultat de la période (- 1,06 M€). La chambre régionale des comptes s'étonne, à cet égard, de l'absence de provisionnement préalable, même partiel de ces dépenses, les provisions constituées en 2017 et 2018 se rapportant à d'autres affaires, dont l'opération Parc Actif. Certes, les contours définitifs de la dernière version de l'opération des Cascades n'ont été certains qu'au moment de la signature de la promesse de vente, mais la société n'ignorait pas, depuis l'abandon du premier projet et le lancement de l'appel à projets de 2015,

³⁷ D'un montant 757 000 €, cet emprunt a été souscrit sur une durée de 20 ans en 2007.

³⁸ Voir § 4.1.3.

que toutes les études financées au cours de la première phase ne seraient pas reprises dans un nouveau projet de taille plus réduite.

Depuis 2015, la SAEML n'a jamais réglé d'impôt sur les sociétés, y compris en 2021 en raison de déficits reportés.

5.2.2 Une diminution de 44 % des fonds propres depuis 2013

La mention des deux exercices 2013 et 2014 dans le tableau du bilan ci-dessous a uniquement pour objectif de mesurer les pertes pour la SAEML, imputables à des décisions ou à des événements survenus à partir de 2015, dans le projet des Cascades, dont la dissolution de la SCI « Cascades de Garonne » en septembre 2015. Or, l'impact financier de cette dissolution sur la situation nette de la SAEML avait été constaté un an auparavant, en 2014, au moyen d'une provision couvrant sa participation au capital de la SCI, reprise en 2015.

Tableau n° 6 : bilan

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EMPLOIS (actifs en valeurs nettes)										
Capital souscrit non appelé (a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Immobilisations incorporelles	0									
Dont frais d'établissement	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles	3 160 978	3 031 702	2 896 420	2 771 969	2 650 500	2 513 833	2 377 849	2 248 805	1 377 559	1 256 312
Dont terrains	750 000	750 000	750 000	750 000	750 000	750 000	750 000	750 000		
Dont constructions	2 410 978	2 281 702	2 146 420	2 011 139	1 900 500	1 763 833	1 627 849	1 498 805	1 377 559	1 256 312
Dont immobilisations en cours	0	0	0	10 830						
Immobilisations financières	448 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	0	0	0
Dont autre participation	438 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dont autres immobilisations financières	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	0	0	0
Sous-total actif immobilisé (b)	3 608 978	3 041 702	2 906 420	2 781 969	2 660 500	2 523 833	2 387 849	2 248 805	1 377 559	1 256 312
Stocks et en-cours	2 295 684	2 458 265	2 503 677	2 536 863	2 536 499	2 417 920	511 291	544 479	0	0
Dont en-cours de production de biens	2 295 684	2 458 265	2 503 677	2 536 863	2 536 499	2 417 920	511 291	544 479	0	0
Avances et acomptes versés sur commandes	24 500	24 500	0	0	10 080	10 134	10 080	5 400	5 400	5 400
Créances	290 872	160 697	154 755	157 353	103 872	138 020	173 446	288 122	801 755	511 137
Dont créances clients et comptes rattachés	57 235	65 025	51 075	51 714	2 469	44 983	86 469	197 425	308 818	87 302
Dont autres créances	233 637	95 672	103 680	105 639	101 403	93 037	86 977	90 697	492 937	423 835
Disponibilités	673 346	171 132	57 699	8 454	1 206 530	825 965	578 640	349 527	3 090 127	1 046 876
Sous-total actif circulant (c)	3 284 402	2 814 594	2 716 131	2 702 670	3 856 981	3 392 039	1 273 457	1 187 528	3 897 282	1 563 413
TOTAL DES EMPLOIS (a+b+c)	6 893 380	5 856 296	5 622 551	5 484 639	6 517 481	5 915 872	3 661 306	3 436 333	5 274 841	2 819 725
RESSOURCES										
Capital social	1 636 380	1 636 380	1 636 380	1 636 380	1 636 380	1 636 380	1 636 380	1 636 380	1 636 380	1 636 380
Report à nouveau	-80 781	226 747	-109 756	-142 360	-153 074	-257 556	-445 705	-1 506 267	-1 517 203	-505 684
Résultat de l'exercice	307 528	-336 504	-32 603	-10 714	-104 482	-188 149	-1 060 563	-10 935	1 011 519	9 190
Subventions d'investissement	2 144 680	2 026 068	1 907 457	1 788 846	1 670 234	1 551 622	1 433 011	1 314 399	1 214 258	1 108 300
Provisions réglementées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Capitaux propres (a)	4 007 807	3 552 691	3 401 478	3 272 152	3 049 058	2 742 297	1 563 123	1 433 577	2 344 954	2 248 186
Total des autres fonds propres (b)	0									
Total des provisions pour risques et charges (c)	0	0	0	0	6 888	28 491	1 404	0	85 157	88 960
Dettes financières	1 407 015	978 098	946 769	914 041	879 862	843 784	806 028	766 403	720 912	305 755
Dont emprunts auprès d'établissements crédit	707 015	608 098	576 769	544 041	509 862	473 784	436 028	396 403	350 912	305 755
Dont emprunts et dettes financières divers	700 000	370 000	370 000	370 000	370 000	370 000	370 000	370 000	370 000	0
Dettes d'exploitation	1 263 889	1 116 479	1 070 918	1 087 702	1 341 969	1 054 568	1 094 923	1 031 165	2 013 018	56 664
Dont dettes fournisseurs et comptes rattachés	1 254 510	1 088 524	1 063 293	1 079 083	1 121 724	1 051 992	1 080 512	1 002 754	1 430 326	38 529
Dont dettes fiscales et sociales	9 379	27 955	7 625	8 619	220 245	2 576	14 411	28 411	582 692	18 135
Dettes diverses	103 748	103 748	103 748	116 745	104 074	116 742	118 749	133 749	45 000	60 000
Dont dettes sur immob. et comptes rattachés	103 748	103 748	103 748	116 745	103 749	103 749	103 749	103 749	0	0
Dont autres dettes	0	0	0	0	325	12 993	15 000	30 000	45 000	60 000
Produits constatés d'avances	110 920	105 280	99 640	94 000	1 135 630	1 129 900	77 080	71 440	65 800	60 160
Total des dettes (d)	2 885 572	2 303 605	2 221 075	2 212 488	3 461 535	3 144 994	2 096 780	2 002 757	2 844 730	482 579
TOTAL DES RESSOURCES (a+b+c+d)	6 893 379	5 856 296	5 622 553	5 484 640	6 517 481	5 915 782	3 661 307	3 436 334	5 274 841	2 819 725

Source : CRC NA d'après les bilans dans les rapports du CAC

Entre 2013 et 2020, année qui précède l'encaissement du produit de cession de la partie haute des Cascades, les capitaux propres avaient diminué de 64 % (- 2,6 M€), sous l'effet des pertes totales liées au premier projet d'aménagement des Cascades pour 61 % de cette somme (1,57 M€³⁹) et de l'affectation progressive des subventions d'investissement au financement des dotations aux amortissements pour 32 % (- 0,8 M€ entre 2013 et 2020⁴⁰). Ces subventions disparaîtront entièrement du bilan une fois que les biens financés seront totalement amortis. La vente du terrain des cascades à Pichet, enregistrée en 2021, a permis de limiter le total des pertes en fonds propres à 1,7 M€ entre 2013 et 2022 (- 44 %).

Au total, la situation bilancielle restait, à fin 2022, financièrement soutenable, avec la présence, comme seule dette, du capital restant dû (0,3 M€) de l'emprunt souscrit en 2007 et un niveau de trésorerie élevé.

Il n'en reste pas moins que la question de la poursuite de l'activité de la SAEML mérite d'être posée alors que les deux opérations d'aménagement qui avaient justifié sa création sont clôturées et que la ville ne peut plus en demeurer l'actionnaire majoritaire. Les nouveaux projets d'aménagement intéressant la ville de Lormont pourraient être confiés, sous la houlette de la métropole, à l'un des opérateurs d'aménagement auxquels celle-ci recourt habituellement.

³⁹ Ce montant additionne les parts de la SAEML au capital de la SCI liquidée en 2015 (438 000 €) aux dépenses non recyclables dans un nouveau projet (1 132 306 €). Voir § 4.1.3.

⁴⁰ - 1 M€ sur la période 2013 à 2022 comme l'a rappelé le PDG de la SAEML dans son courrier.

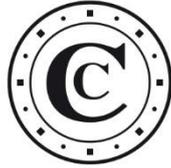
ANNEXE

Annexe n° 1. Glossaire – Signification des sigles.....41

Annexe n° 1. Glossaire – Signification des sigles

Sigle	Signification
AG	Assemblée générale
AGE	Assemblée générale extraordinaire
AGO	Assemblée générale ordinaire
AMO	Assistance de maîtrise d'ouvrage
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CA	Conseil d'administration
CAA	Cour administrative d'appel
CAC	Commissaire aux comptes
CAO	Commission d'appel d'offres
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CRC NA	Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
CU	Code de l'urbanisme
DIE	Direction immobilière de l'État
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIMO	Groupement immobilier de moyens et d'organisation
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
HLM	Habitation à loyer modéré
HT	Hors taxes
MO	Maîtrise d'ouvrage
NA	Nouvelle-Aquitaine
NGF	Nivellement général France
Loi 3 DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
PLU	Plan local d'urbanisme
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PV	Procès-verbal
RDC	Rez-de-chaussée
SA	Société anonyme
SCI	Société civile immobilière
SAEML	Société anonyme d'économie mixte locale
SPL	Société publique locale
TC	Tribunal de commerce
TTC	Toutes taxes comprises
VRD	Voirie réseaux divers

Chambre régionale
des comptes
Nouvelle-Aquitaine



Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine