

A 240673



Le Puy en Velay, le 5 juin 2024

A

M. le Président de la Chambre Régionale

Des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 Bd Vivier Merle

CS 23624

69502 LYON cedex 03

Monsieur le Président,

Vous nous avez notifié par courrier du 06 mai 2024 le Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de notre société publique locale.

Ainsi que vous m'invitez à le faire, je vous prie de trouver ci-après les remarques et compléments que nous souhaitons apporter aux observations et recommandations contenues dans votre Rapport.

Nous restons bien entendu à votre entière disposition dans la suite de cette procédure.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus haute.

Gilles BOYER

PDG de la SPL du Velay

**Gilles
BOYER**

Signature numérique
de Gilles BOYER

Date : 2024.06.05
15:50:57 +02'00'

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	<u>G</u> reffé	RHF	Sec P
Date arrivée :			07 JUIN 2024		
PS1	PS2	PS3	<u>PS4</u>	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Charge mission	Sec PS

SOMMAIRE

1-Gouvernance de la société	3
1.1. Représentation des « petits actionnaires » au conseil d'administration	3
1.2. Représentativité des femmes et des hommes au conseil d'administration	4
1.3. Rémunération du PDG	5
1.4. Fonctionnement des organes de gouvernance, exercice du contrôle analogue, rémunération de la société	5
2-Révue des principales opérations.....	6
2.1. L'articulation des opérations SPL du Velay / SEM du Velay.....	6
2.2. Modalités de cession des biens immobiliers et évolution du budget initial des contrats .	7
2.2.1 Choix de la procédure de cession des biens immobiliers.....	8
2.2.2. Obligation de saisine des Domaines	9
2.2.3. Evolution de certains contrats de mandat et concession	9
3-Liens avec le Groupement d'employeurs	12
3.1. Choix d'un Groupement d'employeurs comme outil de mutualisation des moyens entre les sociétés SEM et SPL du Velay	13
3.2. Flux financiers entre SPL du Velay et Groupement d'employeurs	13
3.3. Situation du Président du Groupement d'employeurs et des fonctionnaires territoriaux détachés	14

REPONSE AU RAPPORT DEFINITIF DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES RELATIF AU CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA SPL DU VELAY

Les remarques ci-après formulées par la Société Publique Locale du Velay interviennent suite au contrôle auquel la Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé sur les comptes et la gestion de notre société sur les exercices 2017 et suivants.

Les observations de la Chambre portent sur trois points principaux :

- La gouvernance de notre société qu'il nous est demandé de consolider,
- Une diversité d'opérations conduites, avec pour certaines d'entre elles, une hausse des coûts constatée,
- Enfin, les relations de la SPL avec le Groupement d'employeurs qu'il nous est demandé de sécuriser et de simplifier.

A la lecture du Rapport d'observations qui lui a été communiqué, et ainsi qu'elle est en droit de le faire, la Société Publique Locale du Velay souhaite apporter une réponse aux observations qui lui sont faites.

1-Gouvernance de la société

1.1. Représentation des « petits actionnaires » au conseil d'administration

Le rapport soulève une représentation insuffisante des « petits actionnaires » en conseil d'administration.

A la constitution de la société en 2012, conformément à l'article L.1524-5 du Code de commerce, la représentation en conseil d'administration de chaque actionnaire a été calculée proportionnellement au capital détenu par ceux-ci : « Dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par l'ensemble des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires par rapport au capital de la société, les statuts fixent le nombre de sièges dont ils disposent au conseil d'administration, ce nombre étant éventuellement arrondi à l'unité supérieure ».

En 2012, seuls les actionnaires majoritaires à l'initiative de la SPL sont présents : Ville du Puy-en-Velay et Communauté d'agglomération se répartissent un capital de 238 000 €. Le principe est de permettre aux plus petites collectivités de l'agglomération de pouvoir disposer d'un outil d'ingénierie accessible par cession de parts de l'agglomération à ces collectivités.

L'entrée au capital des plus petites communes s'est effectuée au fur et à mesure des projets qu'elles souhaitaient voir mis en œuvre et selon une clef de répartition qui tenait compte du nombre d'habitants de la commune, le souhait des fondateurs de l'époque étant de permettre une entrée au capital peu coûteuse, tenant compte du caractère rural du département et du faible nombre d'habitants de nombreuses communes.

Les règles d'entrée au capital de la SPL telles qu'elles ont été décidées à la création de celle-ci et toujours en vigueur aujourd'hui sont les suivantes :

Strate commune	valeur action	Nombre action minimum	Part du capital détenu
moins 499 Hab.	150,00 €	7	1 050,00 €
Entre 500 -999 Hab.	150,00 €	12	1 800,00 €
Entre 1000 - 1999 Hab.	150,00 €	24	3 600,00 €
Entre 2000 - 3999 Hab.	150,00 €	53	7 950,00 €
Entre 4000-7999 Hab.	150,00 €	75	11 250,00 €

A partir de 2013, le conseil d'administration de la SPL s'est ainsi structuré autour d'une représentation de la communauté d'agglomération qui dispose de 6 sièges, d'une ville du Puy-en-Velay qui dispose de 3 sièges et d'une assemblée spéciale représentées par toutes les autres communes, entrées au fur et à mesure au capital, qui désignent en leur sein l'un des leurs pour les représenter au sein du conseil d'administration.

Or en 10 ans, l'actionnariat s'est développé. Le nombre des communes adhérentes est aujourd'hui de 19 aux côtés des 2 actionnaires historiques.

Cette situation rend pertinent le réexamen des conditions de gouvernance de la SPL. La piste que nous souhaitons poursuivre sera d'augmenter le nombre des administrateurs présents au sein du conseil d'administration.

Fixé initialement à 10 représentants afin d'éviter une dilution de la gouvernance de la société, le nombre des administrateurs pourrait être augmenté pour être porté à une fourchette de 14 à 18 membres (qui est le maximum pour les Sociétés Anonymes – article L.225-17 du Code de commerce), permettant ainsi de réévaluer le nombre des représentants de l'assemblée spéciale :

Groupe Collectivité territoriales et groupements <i>La répartition des sièges est proportionnelle à la participation</i>				
Actionnaires	Nombre d'actions	% vote	Sièges actuels	Suggestion
Communauté d'agglo	580	41 %	6	6
LE PUY-EN-VELAY	400	29 %	3	4
Assemblée spéciale	420	30 %	1	4

Cette proposition sera soumise à l'examen de l'un des prochain Conseils d'administration.

1.2. Représentativité des femmes et des hommes au conseil d'administration

La recommandation n°1 nous demande de nous attacher à rechercher une représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein du conseil d'administration, en lien avec les collectivités actionnaires.

Pour rappel, la loi du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des hommes et des femmes au sein des conseils d'administration des grandes entreprises vise à l'instauration progressive d'un quota de femmes au sein des instances dirigeantes de ces sociétés.

Les entreprises publiques locales (Epl) sont concernées par ces dispositions dès lors qu'elles emploient plus de 500 salariés et génèrent un chiffre d'affaires de 50 millions d'euros. En

dessous de ces seuils, les Epl ne sont que soumises qu'à la recherche de l'objectif de 40% de femmes dans les instances.

Si nous ne pouvons que partager l'objectif de la loi, nous tenons à préciser que la SPL du Velay, qui compte 9 salariées en 2024, peut rencontrer des difficultés d'application concrètes et pratiques, dans la mesure où la désignation des représentants des collectivités actionnaires au conseil d'administration résulte du choix indépendant de chacune des assemblées délibérantes des collectivités elles-mêmes.

L'obligation légale sera néanmoins rappelée à l'approche des prochaines élections municipales de 2026, qui conduiront par voie de conséquence, au renouvellement des instances de gouvernance de la SPL.

1.3. Rémunération du PDG

Le rapport intermédiaire mentionne dans ses chapitres 2.2.2.2 et 2.2.2.3 des indemnités versées au PDG mal sécurisées juridiquement dans les statuts d'une part, et le versement de remboursements domicile-travail qui n'auraient pas à avoir lieu.

La SPL du Velay souhaite préciser le fait qu'elle a cessé tout remboursement des frais domicile-travail pour son PDG au 1er décembre 2023.

Par ailleurs, elle prendra note des diverses observations touchant à la gouvernance de la société en modifiant ses statuts dans les meilleurs délais afin de clarifier les indemnités pouvant être versées en cas de cumul des fonctions de président et de direction générale.

1.4. Fonctionnement des organes de gouvernance, exercice du contrôle analogue, rémunération de la société

Nous notons avec satisfaction que les organes de gouvernance (assemblée générale des actionnaires, conseil d'administration, assemblée spéciale) fonctionnent dans le respect des statuts de la société, se réunissant 3 fois par an, à l'exception de quelques années où le nombre des conseils d'administration a été de 2.

Le contrôle a également permis de s'assurer du respect effectif des règles du contrôle analogue par les organes décisionnels des collectivités actionnaires.

Nous notons cependant le souhait de voir plus de membres présents aux séances du comité technique. Un point sera consacré aux modalités de l'exercice du contrôle analogue lors d'un prochain conseil d'administration dans le souci d'améliorer encore le fonctionnement de l'outil SPL.

Nous notons également avec satisfaction que le travail de remise à plat des modalités de rémunération de la SPL, qui a consisté à corréliser plus fortement les tarifs pratiqués au temps passé et aux charges de structure, est considéré par la Chambre comme « cohérent et gage d'une plus grande performance », même si les fruits de ce travail se récolteront sur les contrats à venir.

2-Revue des principales opérations

La revue générale des opérations portées par la SPL du Velay a donné lieu à plusieurs observations de la Chambre :

- La première porte sur « l'enchevêtrement des opérations d'aménagement et leur superposition, entre les sociétés SEM et SPL du Velay, qui appelle une redéfinition claire des périmètres d'intervention respectifs » ;
- La seconde vise à améliorer la transparence des cessions de biens immobiliers en privilégiant la procédure d'appels à promoteurs (objet de la recommandation n°2) ;
- La troisième vise à mieux contrôler le budget initial des opérations qui nous sont confiées (objet de la recommandation n°3 : « dresser avant de s'engager dans un traité de concession, un état des lieux préalable pour les opérations d'envergure exposées à des risques » et de plusieurs remarques portant sur le contrat de mandat NPNRU).

Nous souhaitons apporter les éclaircissements suivants concernant le pilotage général des opérations suivies par la SPL du Velay.

2.1. L'articulation des opérations SPL du Velay / SEM du Velay

Nous souhaitons tout d'abord faire valoir que les observations portant sur le « manque de transparence » ou « l'enchevêtrement de procédures » visent les opérations conduites sur le territoire de la ville du Puy-en-Velay.

Sur ce territoire, à la création de la SPL du Velay en 2012, sont en cours deux vastes opérations de concession (CPA centre-ville et CPA des Portes occitanes), dont les travaux se terminent, portées par la SEM du Velay. La SEM est l'opérateur de la ville du Puy-en-Velay depuis 2004 ; à cette époque les SPL n'existent pas dans le droit français.

Instituées par la loi du 28 mai 2010, les SPL se développent sur le territoire à partir de cette date. Ainsi, la SPL du Velay est constituée, en complément de la SEM existante, en 2012.

A partir de 2012, les nouveaux contrats que la ville confie en mandat ou concession, le seront à la SPL du Velay : cela a été le cas des opérations de concession ZAC du Pensio et Cœur de ville, et de l'opération en mandat NPNRU du Valvert.

Ces nouveaux contrats n'ont pas mis un terme aux contrats historiques avec la SEM du Velay, en particulier celui de la CPA centre-ville.

Or, dans le cadre de cette concession, la SEM est titulaire du Droit de Préemption Urbain renforcé confié par la ville sur l'ensemble de la zone U de son PLU par délibération du 27 janvier 2004.

Cette situation va conduire la SEM à parfois préempter des biens pour les besoins de l'avancement des opérations confiées à la SPL dans le cadre de la concession Cœur de ville.

Il faut toutefois noter que plusieurs éléments de contexte ont d'ores-et-déjà évolué dans le sens d'une clarification des périmètres d'intervention des deux structures :

- En tout premier lieu, les anciens contrats de concession (CPA centre-ville et CPA des Portes occitanes) entre la ville du Puy-en-Velay et la SEM, arrivent à leur terme à la fin de l'année 2025, mettant ainsi fin à une situation où deux entités concessionnaires agissent potentiellement sur un même périmètre.
- En second lieu, la ville du Puy-en-Velay a délibéré le 11 octobre 2023 afin de mettre un terme au Droit de Préemption Urbain détenu par la SEM sur la totalité de la zone U de son PLU. Le Droit de préemption Urbain renforcé est désormais rattaché et limité au périmètre des différentes concessions confiées par la ville. Ainsi, sur les nouveaux périmètres en concession, c'est le concessionnaire désigné auquel est délégué le droit de préemption.
- Enfin, les conseils d'administration des sociétés SPL et SEM du Velay ont délibéré dans le sens d'une plus grande lisibilité et complémentarité de l'intervention des deux structures :
 - Une SPL centrée sur ses compétences et son champ d'action naturel que sont les missions de conseil, mandat et concession pour le compte des collectivités adhérentes ;
 - Une SEM dont l'objet principal est le développement / portage d'opérations en fonds propres, tout en conservant un champ d'intervention en assistance à maîtrise d'ouvrage : soit pour le compte de tiers privés (associatifs, chambres...) dans le cadre de missions de conduites d'opérations, soit pour le compte de collectivités locales dans le cadre de missions « flash » permettant à la collectivité d'opérer un choix (missions inférieures à 40k€ de prestation).

2.2. Modalités de cession des biens immobiliers et évolution du budget initial des contrats

Nous souhaitons préciser que les Sociétés Publiques locales interviennent dans le cadre des missions que les collectivités leur confient. Outre les missions classiques d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, les SPL peuvent également être titulaires de :

- Contrats de mandat d'études ou de travaux, dans le cadre desquels la collectivité délègue sa signature au mandataire afin d'exécuter pour son nom et pour son compte, un certain nombre de prestations, qu'elles relèvent de la conduite d'études, ou de travaux.
- Contrats de concession, dans le cadre desquels la collectivité transfère sa maîtrise d'ouvrage à la SPL, qui va exécuter pour le compte de la collectivité, l'ensemble des opérations d'acquisition, travaux et cession rendues nécessaires et gérer la trésorerie de l'ensemble du contrat sur sa durée.

Il est à préciser que si des délégations fortes existent pour les SPL, il n'en reste pas moins que les décisions prises ne peuvent l'être sans l'accord préalable de la collectivité concédante, ce qui en fait des contrats très particuliers. C'est en particulier le cas des achats et ventes.

Ces spécificités nous amènent à apporter les précisions suivantes :

2.2.1 Choix de la procédure de cession des biens immobiliers

Le contrôle de l'opération ZAC du Pensio a mis en évidence le fait que les modalités de cession des terrains à bâtir ont été discutées entre la collectivité concédante, son concessionnaire, conseillés par la maîtrise d'œuvre ainsi que le mentionne le rapport de la Chambre [page 27 § 2].

Si l'hypothèse d'un appel à promoteurs a bien été évoquée et discutée, cette procédure n'a in fine pas été retenue par la ville autorité concédante. Or, conformément aux dispositions du contrat de concession relatives aux modalités de cession des terrains et conformément à la législation en vigueur, les modalités de mise en concurrence et de choix des futurs acquéreurs doivent être proposées par la SPL concessionnaire à son concédant et approuvé par celui-ci, ce qui a été rigoureusement suivi.

Par-delà, la SPL du Velay ne peut être tenue responsable des modalités de choix retenues par l'autorité concédante, celle-ci étant indépendante dans ses choix.

Le traité de concession signé entre la collectivité concédante et l'aménageur précise les conditions de cessions des terrains aménagés via la procédure de ZAC :

Extrait du contrat de concession ZAC du Pensio du 31 mars 2014 :

ARTICLE 15 - MODALITES DE CESSON, DE CONCESSION OU DE LOCATION DES IMMEUBLES

15.1 Les biens immobiliers, bâtis ou non bâtis, acquis ou pris à bail par l'Aménageur, font l'objet de cessions, de concessions d'usage, de locations ou de remises au profit soit des utilisateurs, soit de collectivités publiques, d'établissements publics groupant plusieurs collectivités, des concessionnaires de services publics ou des associations syndicales ou foncières intéressées. Chaque année, l'Aménageur informe la Collectivité des cessions effectuées pendant l'exercice écoulé en application des dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

15.2 L'Aménageur notifie à la Collectivité concédante, en vue de recueillir son accord, les noms et qualités des attributaires éventuels, ainsi que le prix et les modalités de paiement. Cet accord est valablement donné par la personne désignée à l'article 35 ci-après.

15.3 Conformément aux dispositions de l'article L. 311-6 du code de l'urbanisme, les modalités de cession, de location ou de concession d'usage des terrains et immeubles bâtis aux utilisateurs sont définies par un cahier des charges indiquant obligatoirement le nombre de mètres carrés de surface de plancher dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Ce cahier des charges de cession ou de concession de terrains est établi par l'Aménageur et comprend deux titres (trois le cas échéant) :

Ce cahier des charges devra préalablement à chaque cession ou concession d'usage de terrains à l'intérieur de la ZAC être approuvé par le Maire de la Ville du Puy-en-Velay, conformément à l'article L.311-6 2° alinéa du code de l'urbanisme.

2.2.2. Obligation de saisine des Domaines

Le rapport de la Chambre soulève plusieurs cessions de biens immobiliers de la ZAC du Pensio qui n'ont pas fait l'objet d'une saisine du service des Domaines.

Nous souhaitons tout d'abord préciser que la consultation du service des Domaines avant chaque cession de bien n'est pas obligatoire pour une SPL, ainsi que le précise le rapport de la Chambre (§ 3.1.2.4 al 1).

Conformément au règlement général de l'ANRU et aux opérations du PNRQAD (Programme National de Renouvellement des Quartier Anciens Dégradés), dans le cadre duquel la ZAC du Pensio a été financée, la sollicitation du service de Domaines s'est effectuée dans le cadre de la signature de la convention PNRQAD. Ainsi, les recettes de cession figurant au bilan initial de la concession de la ZAC du Pensio ont été calculées en tenant compte d'une approche des *surfaces à commercialiser x la valeur de cession*, évaluée par les Domaines sollicités en 2012 pour les terrains à bâtir à vocation d'habitat, de commerce, ou d'espaces publics ; et en 2016 pour les surfaces destinées à des activités de service.

2.2.3. Evolution de certains contrats de mandat et concession

Le contrat de mandat NPNRU du Valvert :

Signé en 2019, ce contrat confie à la SPL du Velay la mise en œuvre des opérations figurant à la convention NPNRU signée entre la Ville du Puy, la Région Auvergne Rhône Alpes, l'Etat (ANRU) ayant pour objectif le renouvellement urbain du quartier du Valvert :

- Rénovation de l'école publique,
- Démolition/Reconstruction d'un gymnase,
- Rénovation d'un rez-de-chaussée d'habitation en maison de quartier,
- Rénovation de l'ensemble des espaces publics du quartier

Le contrat de mandat initial délègue à la SPL l'enveloppe financière figurant à la convention NPNRU. L'enveloppe financière de ces opérations résulte d'une étude urbaine conduite par la ville dans les années qui ont précédé la convention NPNRU, les chiffrages étant basés sur des ratios.

C'est à la SPL qu'est donc revenue la mission de consulter les bureaux d'études techniques et équipes de maîtrise d'œuvre qui ont eu la charge d'assurer la conception des différentes opérations de réhabilitation ou reconstruction (école, gymnase, maison de quartier, espaces publics).

Ainsi que le soulève la Chambre régionale des comptes, le contrat de mandat a fait l'objet de 5 avenants, dont l'objet a consisté à intégrer les évolutions résultant des phases conception inhérentes aux marchés de maîtrise d'œuvre et travaux signés dans le cadre de ce contrat de mandat.

Nous tenons à préciser que le contrat de mandat est une délégation de signature que le maire ou son conseil municipal peut confier à la SPL. La SPL agissant vis-à-vis de la ville dans le cadre d'une « quasi régie », les avenants successifs sont tout-à-fait possibles et légaux dès lors qu'ils ont été approuvés par le conseil municipal et inscrits au budget de la collectivité, ce qui a systématiquement été le cas préalablement à l'engagement de toute prestation ou travaux.

Par contre, la SPL à laquelle est déléguée l'opération intervient au nom et pour le compte de la collectivité. A ce titre, les marchés passés par elle doivent l'être dans le strict respect du code de la commande publique.

A cet égard, l'examen attentif que la Chambre a effectué sur l'ensemble des pièces de marchés afférents au NPNRU du Val-Vert n'a fait ressortir aucun manquement ou d'incohérence manifeste (p. 52 et 53 du rapport). L'ensemble des marchés passés par la SPL du Velay, dans le cadre de la délégation qui lui a été accordée, l'a été dans le strict respect des règles de la commande publique « sans qu'aucun manquement caractérisé ou carence d'importance ne soit soulevé dans la gestion des procédures » (rapport définitif p. 54).

Le contrat de concession Cœur de ville :

La concession visée par la recommandation n°3 est la concession Cœur de Ville. Le rapport définitif note d'ailleurs que le contrat de concession ZAC du Pensio n'a pas connu de dérapage financier particulier (§ conclusion intermédiaire, P. 40).

Nous souhaitons apporter ici un éclairage important qui permette d'expliquer cette apparente contradiction, qui ne résulte pas d'une mauvaise gestion des deniers publics concernant la première, mais bien en réalité de deux opérations profondément différentes dans leur objet, contenu, et conditions de réalisation.

En ZAC, le concessionnaire a été désigné au Dossier de Réalisation de ZAC, c'est-à-dire après que des études techniques et de conception aient été conduites permettant de créer la ZAC. Dans le cas de la ZAC du Pensio, le foncier était par ailleurs totalement maîtrisé par la commune et l'EPF SMAF à la désignation du concessionnaire. Le programme des travaux vise à démolir 90% des surfaces bâties en vue de lotir ces terrains et les revendre. Le bilan global pour la ville en dépenses et en recettes est donc connu à la signature de la concession et a pu être globalement tenu.

La concession Cœur de ville a, quant à lui, pour objectif de confier à la SPL du Velay la poursuite de la procédure de DUP de restauration immobilière initiée par la ville sur 17 immeubles dégradés, présentant un certain nombre de désordres, après enquête parcellaire.

L'objectif de la DUP est de pousser les propriétaires de ces biens à réaliser des travaux de remise en état d'habitabilité de leur bien, en prescrivant les travaux imposés par arrêté et en accompagnant ces propriétaires qui peuvent émarger aux aides de l'OPAH. Le concessionnaire se voit confier ce travail. Au terme du délai prescrit pour réaliser ces travaux, et compte tenu de l'inaction de nombreux propriétaires, la ville a décidé de poursuivre la procédure, conduisant à l'expropriation des biens visés.

Au démarrage de la concession, le foncier n'est par conséquent pas maîtrisé par la collectivité. La concession initiale prévoit une estimation des coûts travaux qui devraient être réalisés par le concessionnaire en cas d'inaction des propriétaires, mais ces immeubles n'ayant

pour la plupart pas pu être visités de l'intérieur, le chiffrage des travaux à effectuer est empirique.

Ce n'est qu'après acquisition de ces immeubles que la SPL a été en mesure de procéder aux diagnostics techniques et études de conception qui ont permis de calibrer l'ampleur des désordres et travaux nécessaires pour y mettre fin.

La nature même de ces opérations ne permet donc pas une appréciation fine des dépenses à réaliser à la signature du traité de concession.

Ce contexte fait que la concession Cœur de ville est par nature un contrat dont la programmation initiale est imprécise et les avenants futurs consubstantiels à l'objectif poursuivi. La possibilité d'avenants successifs avec une SPL, de manière tout-à-fait légale, permet une grande facilité d'adaptation de ces contrats pour intégrer la réalité de ces opérations complexes.

Il est à préciser que le contrat de concession initial prévoit bien que les missions de diagnostics préalables et études pré-opérationnelles sont confiées à la SPL concessionnaire ; le contrat prévoit également les conditions dans lesquelles la collectivité concédante doit donner son accord aux avant-projets et projets qui lui seront présentés :

Extrait du contrat de concession Cœur de ville du 13 juillet 2017 :

ARTICLE 2 - MISSION DU CONCESSIONNAIRE

En vue de la réalisation de sa mission, l'Aménageur prendra en charge les tâches suivantes :

b) **Faire procéder à toutes études opérationnelles** nécessaires à la réalisation du projet, et notamment :

concession centre ville entre commune le PUY et SPL VELAY 9/45

- Les études de définition et de programmation d'aménagements urbains type places, voiries, stationnement, parkings...
- Les éventuelles études de définition et proposition d'actions en matière valorisation et redynamisation cellules commerciales
- Les études de diagnostic état bâtiment et outil de recyclage
- Les études opérationnelles nécessaires à toutes les actions de démolition, d'aménagement et de construction,
- La mise au point des actions de gestion urbaine, d'accompagnement et de suivi social,
- Toutes études qui permettront, en cours d'opération, de proposer toutes modifications de programme qui s'avèreraient opportunes, assorties des documents financiers prévisionnels correspondants,
- Par ailleurs, l'Aménageur pourra en tant que de besoin être associé aux études relatives à l'adaptation du Plan Local d'Urbanisme ou PSMV qui pourraient avoir à être menées par la Collectivité pour la mise en œuvre de l'opération d'aménagement, et si nécessaire, pourra procéder à des études spécifiques pour lui apporter des éléments utiles concernant le programme de l'opération sur le périmètre défini.

ARTICLE 8 - PRESENTATION DES AVANT-PROJETS ET PROJETS

8.1 Les équipements prévus aux articles 2-d et 2-e ci-dessus font l'objet d'un ou plusieurs avant-projet(s) sommaire(s) établi(s) en accord avec les services concernés de la Collectivité concédante et, le cas échéant, les services des collectivités, groupements de collectivités, établissements publics ou des concessionnaires de services publics intéressés. Ce ou ces avant-projet(s) sont soumis pour accord à la Collectivité.

Chacun de ces avant-projets doit être présenté selon un échéancier établi en accord avec la Collectivité concédante et le cas échéant les autres personnes destinataires des ouvrages.

8.2 Les projets d'exécution approuvés par la Collectivité concédante doivent être conformes aux avant-projets.

8.3 Les avant-projets sont réputés acceptés si le représentant de la Collectivité et le cas échéant des autres personnes intéressées ne formulent pas d'observation dans un délai de 1 mois à compter de leur réception.

8.4 Dans l'hypothèse où le Concédant imposerait des prescriptions de nature à affecter sensiblement l'équilibre financier du projet contrat, le Concédant et le Concessionnaire s'engagent à analyser de concert cette situation, afin le cas échéant de modifier les conditions financières du contrat.

L'examen attentif que la Chambre a effectué sur l'ensemble des pièces de marchés afférents à la concession Cœur de ville n'a fait ressortir aucun manquement ou d'incohérence manifeste. L'ensemble des marchés passés par la SPL du Velay, en tant que concessionnaire de la ville, l'a été dans le strict respect des règles de la commande publique « sans qu'aucun manquement caractérisé ou carence d'importance ne soit soulevé dans la gestion des procédures » (rapport définitif p. 54).

Nous prenons cependant acte de la recommandation de la Chambre, de dresser en annexe aux contrats de concession un état des sous-opérations potentiellement exposées à des risques.

3-Liens avec le Groupement d'employeurs

Plusieurs remarques concernent directement le Groupement d'employeurs et ses liens avec la SPL :

- La situation de M. Boyer, PDG de la SPL également Président du Groupement d'employeurs est en premier lieu soulevée comme porteuse de risques de conflits d'intérêts (recommandation n°4) ;
- Une clarification des relations financières entre la SPL du Velay et le Groupement d'employeurs est préconisée (recommandation n°5) ;
- « La performance du cadre juridique d'emploi reposant sur une entité associative tierce reste à démontrer » conduisant à la préconisation que la SPL du Velay se dote de ses moyens propres (recommandation n°6) ;
- Enfin la situation de détachement d'un fonctionnaire territorial auprès du groupement est qualifiée d'irrégulière (conclusion intermédiaire).

Nous souhaitons apporter les éclairages suivants :

3.1. Choix d'un Groupement d'employeurs comme outil de mutualisation des moyens entre les sociétés SEM et SPL du Velay

Les groupements d'employeurs, sous une forme associative ou de GIE sont classiques dans le monde de l'économie mixte, et tout-à-fait courants entre une SEM et une SPL puisque plus de 8% en sont dotées.

Ces outils répondent aux enjeux de structuration des satellites des collectivités dans un objectif de mutualisation, allant dans le sens d'une optimisation et d'une économie de moyens recherchée.

L'objectif du groupement est de permettre que les personnels rattachés à celui-ci travaillent indifféremment pour les deux structures, selon les plans d'affaires et plans de charges de chacune d'elles, les salariés décomptant leur temps de façon analytique.

Cette solution organisationnelle offre la plus grande fluidité et apporte la plus grande satisfaction, au sens où elle n'alourdit ni ne renchérit le fonctionnement des structures par des charges de gestion inutiles.

Elle offre également la plus grande transparence de gestion, la forme associative permettant la refacturation de l'ensemble des charges portées par le groupement aux structures adhérentes SEM et SPL du Velay, sur la base d'un suivi précis des temps passés.

Sans groupement d'employeurs, SEM et SPL du Velay devraient chacune se doter de moyens propres qu'ils soient de direction, supports (fonctions comptabilité, assistante administrative et de gestion) et opérationnels, ce qui pour une structure comportant un effectif total de 9 personnes au mois de juin 2024 ne s'avère pas viable économiquement et mettrait en danger la SPL.

A ce titre, le groupement nous paraît répondre à l'impératif de « favoriser l'action des collectivités actionnaires » en la rendant la plus efficiente et moins coûteuse possible.

Nous proposons de répondre aux différentes questions concernant le Groupement (son fonctionnement, les charges qu'il supporte, sa gouvernance) dans le cadre d'une réforme des statuts à venir, l'outil lui-même nous paraissant fondamental pour assurer le bon fonctionnement et la pérennité des structures adhérentes.

3.2. Flux financiers entre SPL du Velay et Groupement d'employeurs

Le rapport de contrôle définitif demande à ce que les flux financiers entre SPL du Velay et Groupement soient clarifiés et simplifiés (recommandation n°5).

Nous tenons à préciser ici qu'aucune irrégularité n'a été constatée dans les comptabilités des structures.

Initialement constitué pour recruter les salariés et les mettre à disposition des structures adhérentes, le groupement a vocation aujourd'hui à porter les autres contrats de fonctionnement (loyers, fluides, et autres moyens). Cette intégration croissante s'opère à chaque renouvellement de contrat, si bien qu'aujourd'hui certains contrats en cours peuvent être portés par la SEM ou la SPL, donnant lieu ainsi à un jeu de refacturation comptablement correct mais peu lisible pour un œil extérieur.

Cette situation est cependant transitoire et a vocation à se simplifier, le Groupement reprenant au fur et à mesure la responsabilité des contrats de fonctionnement et leur refacturation aux entités adhérentes.

Une modification des statuts du Groupement des entreprises publiques locales du Velay sera engagée afin d'intégrer l'objectif d'une mutualisation de l'ensemble des moyens communs aux deux structures adhérentes.

3.3. Situation du Président du Groupement d'employeurs et des fonctionnaires territoriaux détachés

Afin de tenir compte de la possible situation de conflit d'intérêt entre Président du Groupement et PDG de la SPL, objet de la recommandation n°4, une assemblée générale sera organisée dans les meilleurs délais en vue d'apporter les modifications nécessaires aux statuts du Groupement et confier la présidence de cette structure à une personne tierce qui n'exerce pas les fonctions de PDG de l'une des deux structures constituant le Groupement.

Concernant le détachement de fonctionnaires territoriaux auprès du Groupement d'employeurs, deux problématiques sont soulevées dans le rapport définitif :

- La problématique du détachement de fonctionnaires territoriaux auprès du Groupement d'employeurs ;
- La situation particulière du détachement de la directrice, compte tenu de ses fonctions antérieurement exercées au sein de l'agglomération du Puy-en-Velay.

Concernant le détachement de fonctionnaire territoriaux, nous tenons à préciser que le détachement au sien d'une SPL (ou d'une SEM) n'est nullement interdit ; il est même l'une des 22 formes de détachement prévue à l'article 2 du décret du 13 janvier 1986, qui précise qu'est autorisé « le détachement d'un fonctionnaire auprès d'un organisme privé ou d'une association *dont les activités favorisent ou complètent l'action d'une collectivité publique* ».

Dans ce cadre, plusieurs fonctionnaires territoriaux ont été détachés depuis 2014 auprès du Groupement d'employeurs, à différents niveaux de fonctions (direction, assistance administrative notamment).

Ainsi que nous l'avons précisé aux points 3.1. et 3.2, la vocation du Groupement d'employeurs des entreprises publiques locales du Velay est de mutualiser l'ensemble des moyens mis à disposition des entités SPL et SEM du Velay. Ses statuts seront précisés en ce sens, afin de bien mettre en évidence la vocation du Groupement à servir ses entités en par-delà, à compléter l'action des collectivités actionnaires de la SPL.

Concernant la situation de potentiel conflit d'intérêt qui pourrait résulter des fonctions antérieures exercées par la directrice actuelle, nous souhaitons apporter plusieurs précisions.

En effet, si les SPL ont le statut de sociétés anonymes de droit privé, elles n'en restent pas moins des sociétés tout-à-fait particulières :

- Leur capital étant entièrement détenu par des personnes publiques qui exercent sur elles un contrôle identique à celui qu'elles exerceraient sur leur propres services (dans le cadre du « contrôle analogue ») : le droit français parle de « in house » ou de « quasi régie », les SPL étant considérées comme le prolongement des services de la collectivité ;
- A ce titre, les contrats passés entre une collectivité actionnaire de la SPL et la SPL ne donnent pas lieu à mise en concurrence, quel que soit la nature du contrat et son montant.

Cette spécificité a notamment été reconnue par le HATVP qui s'est ainsi en 2019 : « Eu égard à ses statuts et à ses missions, la commission de déontologie de la fonction publique a estimé qu'une société publique locale (SPL), qui a pour activité l'exploitation de deux aéroports régionaux, ne constitue pas une entreprise privée au sens de l'article 432-13 du code pénal, dès lors que, d'une part, son capital est exclusivement détenu par des personnes publiques qui exercent sur elle un qui en sont membres (Commission de déontologie de la fonction publique, avis 19T7584, 12 décembre 2019 compatible avec réserves, in rapport d'activité pour 2019, p. 33).

Dans le cas de la directrice actuelle, nous souhaitons en particulier mentionner que de nombreux gardes fous permettent d'écarter tout risque de ne pas pouvoir exercer ses missions de façon claire et indépendante :

- Tout d'abord, le rapport définitif précise à juste titre que le contrôle analogue des collectivités actionnaires sur la SPL du Velay est effectif et s'exerce dans des conditions régulières ;
- Un règlement intérieur précise les conditions dans lesquelles le contrôle analogue s'exerce et les modalités de fonctionnement des comités techniques qui précèdent chaque conseil d'administration (§ 2.3.2, p. 18 du rapport) ;
- Un règlement intérieur des achats existe, qui précise notamment la composition et le rôle de la commission d'appels d'offres lorsque celle-ci est compétente, ainsi que les modalités de consultation et de choix des attributaires de marchés en deçà des seuils (§ 5.2, p. 51 du rapport) ;
- C'est le conseil d'administration de la SPL du Velay qui est compétent pour délibérer sur les modalités de rémunération de la société, ces modalités étant bien entendu identiques pour toutes les communes adhérentes ;
- La SPL du Velay adhère, comme nombre d'Etablissements Publics Locaux, au réseau SCET, qui est une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, réseaux qui élabore l'ensemble de nos pièces marché publics ;
- Ainsi que le souligne le rapport définitif p. 14, la directrice dispose d'une délégation de signature consentie par le PDG pour les actes de gestion courante, autorisée par le conseil d'administration à hauteur de 10 000 €. L'ensemble des contrats passés entre les collectivités actionnaires et la SPL du Velay sont signés du PDG.

- Enfin, l'intégralité des conventions réglementées passées par la SPL est listée et examinée dans le détail annuellement par le conseil d'administration d'arrêté des comptes.

Il nous semble ainsi avoir tout mis en œuvre pour que toutes les décisions substantielles et sensibles puissent être prises par les dirigeants, eux-mêmes contrôlés à divers niveaux, et par-delà écarter tout risque que les uns ou les autres ne puissent exercer leur activité de façon indépendante.

Nous précisons que nous nous sommes également rapprochés de la Communauté d'agglomération pour connaître sa position quant à la poursuite de cette situation de détachement pour l'avenir.