

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'AQUITAINE
3 place des Grands Hommes
B.P. 618
33006 BORDEAUX CEDEX

Bordeaux, le 17 mars 2005

Références à rappeler : JNG/CB/SEPA/ROD II

Monsieur le Président,

Par lettre du 5 février 2003, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder à l'examen des comptes (exercices 1996 à 2001) et de la gestion, jusqu'à la période la plus récente, de la Société d'Equipelement des Pyrénées-Atlantiques (S.E.P.A.). A la suite de ce contrôle, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur, prévu à l'article L.241-7 du code des juridictions financières, a eu lieu le 16 février 2004, en présence du président du conseil d'administration et du directeur de la société.

Par lettre du 6 juillet 2004, les observations retenues à titre provisoire par la chambre, lors de sa séance du 11 mars 2004, ont été adressées au président du conseil d'administration en exercice. Les deux anciens présidents du conseil d'administration ont, pour leur part, reçu une copie de ce rapport provisoire, au titre de la période les concernant. Le président du Syndicat mixte pour l'aménagement du Centre européen de fret (S.M.A.C.E.F.) de Bayonne – Mouguerre – Lahonce et le maire de la commune d'Arcangues ont également été destinataires d'un extrait de ce rapport provisoire, en leur qualité de personnes mises en cause.

Le président en exercice et les deux anciens présidents du conseil d'administration de la société ont adressé une réponse commune le 7 septembre 2004. Cette correspondance initiale a été complétée par des éléments de réponses complémentaires respectivement envoyés les 3 et 18 novembre 2004. Le président du S.M.A.C.E.F. a répondu par lettre du 23 septembre 2004. Enfin, le maire de la commune d'Arcangues a répondu par courrier du 24 août 2004, complété le 27 octobre 2004 par l'envoi de la délibération du 24 mai 2004 relative au devenir du projet de maison de retraite.

A l'issue de sa séance du 16 décembre 2004, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après, portant sur les points suivants :

- la situation financière ;
- les difficultés d'interprétation des rapports d'activité;
- l'examen d'opérations d'aménagement.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives de la chambre.

I – LA SITUATION FINANCIERE DE LA S.E.P.A.

Le précédent contrôle de la chambre, objet de la lettre d'observations définitives en date du 29 avril 1997, avait mis en évidence une « *situation économique et financière difficile* », tant au regard des résultats des opérations propres et du fonctionnement de la société qu'à celui de ses résultats consolidés, après intégration des opérations de concession.

La dégradation relevée se manifestait notamment à deux niveaux : d'une part, par une forte diminution du bilan et, d'autre part, par une baisse sensible du résultat net de la société en parallèle à une diminution du chiffre d'affaires sur la période. La chambre relevait également un déclin du portefeuille d'activités de la société, un maintien de ses consommations externes à un

niveau élevé ainsi que sa forte dépendance à l'égard de ses résultats financiers.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre observe que la situation financière de la société s'est assainie. Ce constat se trouve conforté tant par l'analyse du bilan que par celle du compte de résultat.

1.1 – L'approche par le bilan

Sur le plan structurel, une augmentation du capital social est intervenue au cours de l'exercice 2000, sur décision de l'assemblée générale extraordinaire en date du 14 juin 2000. Cette opération a eu pour effet de porter le capital social de la S.E.P.A. à 1 546 000 € répartis en 13 000 actions, contre 628 852 € antérieurement.

Le renforcement de la structure financière ainsi obtenu a naturellement conduit à une augmentation nette des fonds propres de la société, ces derniers passant de 8,731 MF (1,33 M€) en 1996 à 13,984 MF (2,132 M€) en 2002.

Le ratio d'indépendance financière de la société, mesuré par le rapport « fonds propres / capital permanent » après déduction des montants relatifs aux conventions publiques d'aménagement dès lors qu'ils n'affectent pas les comptes propres de la société, s'établit à 66 % en 2002, la norme généralement retenue dans ce domaine étant de 50 %.

La dette s'établit à 71,644 MF (10,922 M€) au 31 décembre 2002 contre 98,232 MF (14,975 M€) un an auparavant. Toutefois, comme vous le faites remarquer en réponse aux observations provisoires de la chambre, une part significative de cette dernière (64,876 MF soit 9,89 M€ en 2002) est garantie par les collectivités co-contractantes au titre des conventions publiques d'aménagement et ne concerne donc pas de ce fait l'endettement propre de la société.

La surface financière de la société, mesurée par le rapport des fonds propres sur le total du bilan net et calculée sur la base des activités « fonctionnement » et « opérations propres », n'appelle pas de remarque particulière. Les fonds propres représentent en effet près de 41 % du total du bilan (fonctionnement et opérations propres) au 31 décembre 2001 et 45,82 % au 31 décembre 2002.

Sur le plan fonctionnel, les résultats de la S.E.P.A. apparaissent favorables.

Le fonds de roulement consolidé est positif sur toute la période examinée même si l'on observe une tendance à la baisse depuis 1998. Dans tous les cas, son niveau permet de faire face au besoin en fonds de roulement.

Toutefois, ce constat doit être nuancé en fonction des activités concernées. Ainsi, le fonds de roulement retraité des opérations d'aménagement ne permet pas de couvrir le besoin en fonds de roulement pour les exercices 1996, 1998, 2001 et 2002. Cette situation génère même une trésorerie négative sur ces exercices. En revanche, à l'exception de l'année 1998, les opérations propres dégagent un excédent en fonds de roulement sur toute la période. Il en est de même pour le fonctionnement, à l'exception des exercices 1997 et 2000.

Enfin, la trésorerie nette ressort largement positive sur toute la période examinée, tout particulièrement sur les exercices 1999, 2001 et 2002, en raison notamment de l'importance des valeurs mobilières de placement. A cet égard, comme vous le faites également observer, le montant des disponibilités dégagé de l'ensemble des opérations en mandats, que l'on retrouve à l'actif du bilan dans les rubriques « valeurs mobilières de placement » et « disponibilités », s'établit, au 31

décembre 2002, au niveau significatif de 99,738 MF (15,205 M€).

1.2 – L'approche par le compte de résultat

Sur la période examinée, le chiffre d'affaires a connu une forte progression, notamment en 2001 et 2002. Il passe en effet de 22,769 MF (3,471 M€) en 1996 à 74,193 MF (11,31 M€) en 2002.

Cette évolution favorable résulte de la politique menée par la société qui l'a notamment conduite à trouver de nouveaux partenaires ainsi qu'à diversifier ses activités.

L'activité « fonctionnement » est particulièrement concernée par la tendance observée, son chiffre d'affaires progressant de 159 % sur la période considérée. Les produits de ce secteur évoluent dans le même sens (+ 97 % entre 1996 et 2002) alors que les charges progressent dans des proportions moindres (+ 79 %).

Les dépenses de personnel, enregistrées principalement au sein de la comptabilité « fonctionnement » connaissent quant à elles une évolution très significative. Les dépenses consolidées augmentent en effet de 118 % entre 1996 et 2002. Cette charge croissante s'explique, en grande partie, par des recrutements importants sur la période 1999 – 2001, en rapport avec la progression de l'activité de la société. L'effectif passe ainsi de 18 salariés en début de période à 39 en 2002.

Corrélativement à la hausse sensible du chiffre d'affaires, la valeur ajoutée a augmenté très significativement sur la période pour s'établir à 11,183 MF (1,70 M€) en 2002 contre seulement 2,375 MF (0,362 M€) en 1996.

En outre, contrairement à la période de contrôle précédente, le résultat d'exploitation consolidé est positif à compter de 1998.

Parallèlement, bien qu'en diminution globale, le résultat financier s'avère également positif sur la période examinée.

Le résultat net est également positif sur l'ensemble de la période et représente 2,69 % du chiffre d'affaires en 2002.

II – LES RAPPORTS D'ACTIVITE

Les rapports d'activité de la société présentés annuellement à l'assemblée générale se caractérisent, sur le plan formel, par une lisibilité imparfaite liée, d'une part, à une évolution de leur présentation à partir de 1999 et, d'autre part, à des imprécisions qui rendent difficiles les rapprochements avec les comptes sociaux.

En effet, certaines discordances entre les comptes sociaux et les rapports d'activité apparaissent à l'analyse comparative des résultats de la société.

Exercice/résultat	Résultats intermédiaires des comptes sociaux			Résultats présentés dans les rapports d'activité	Observations
	Fonctionnement	"Opérations propres"	TOTAL	Tableau "examen du compte de résultat propre de la société"	
Exercice 1999					
Résultat d'exploitation	-633 253	1 091 030	457 777	171 000	Absence de concordance

Résultat financier	463 238	-309 282	153 957	463 KF	Correspond au "fonctionnement"
Résultat courant	-170 015	781 748	611 734	634 KF	Absence de concordance
Résultat exceptionnel	-20 387	21 948	1 561	-20 KF	Correspond au "fonctionnement"
Résultat net	-552 042	803 696	251 655	252 KF	Concordance
Exercice 2000					
Résultat d'exploitation	371 274	265 270	636 546	479 KF	Absence de concordance
Résultat financier	347 589	-237 659	109 929	347	Correspond au résultat "fonctionnement"
Résultat courant	718 863	27 611	746 474	826	Absence de concordance
Résultat exceptionnel	164 451	79 938	244 389	165	Correspond au résultat "fonctionnement"
Résultat net	291 258	107 549	398 807	399	Concordance
Exercice 2001					
Résultat d'exploitation	-198 296	751 591	553 294	453 KF	Absence de concordance
Résultat financier	586 595	-161 848	424 747	586 KF	Correspond au fonctionnement
Résultat courant	388 299	589 742	978 041	1 043 KF	Absence de concordance
Résultat exceptionnel	-129 396	149 014	19 618	-46 KF	Absence de concordance
Résultat net	-342 964	738 757	395 793	396 KF	Concordance
Exercice 2002					
Résultat d'exploitation	309 998 F	360 040	670 038	577 KF	Absence de concordance
Résultat financier	571 042	-216 907	354 135	571 KF	Correspond au fonctionnement
Résultat courant	881 040	143 133	1 024 173	1 148	Absence de concordance
Résultat exceptionnel	11 902	121 606	133 508	13	Absence de concordance
Résultat net	220 362	264 739	485 102	485 KF	Concordance

De même, les produits et les charges figurant dans les rapports d'activité (tableau « Examen du compte de résultat propre de la société ») diffèrent des montants portés dans les comptes sociaux.

KF	PRODUITS D'EXPLOITATION			CHARGES D'EXPLOITATION				
	Comptes sociaux			Rapports d'activités	Comptes sociaux			Rapports d'activités
	"Fonct."	"O.P."	Cumulé	---	"Fonct."	"O.P."	Cumulé	---
96	8 686	2 238	10 924	8 686	9 391	2 238	11 629	9 391
97	9 865	4 506	14 371	10 155	10 546	4 216	14 762	10 546
98	10 866	3 951	14 817	10 816	10 624	4 001	14 625	10 624
99	10 792	12 435	23 227	11 289	11 426	11 344	22 770	11 118
00	14 186	1 708	15 894	13 324	13 814	1 443	15 257	13 324
01	15 271	23 261	38 532	15 415	15 469	22 510	37 979	14 962
02	17 090	1 901	18 991	16 753	16 780	1 541	18 321	16 175

Par ailleurs, en rapport avec les écarts observés au niveau des produits et des charges, la chambre relève que les soldes intermédiaires de gestion tels qu'ils sont présentés dans les rapports d'activités ne correspondent pas aux soldes intermédiaires calculés selon la méthode classique à partir des comptes sociaux.

Le tableau suivant illustre cette observation.

<i>Exercices/SIG</i>	Rapports d'activité	Calcul selon la méthode classique		
		Fonctionnement	OP	Cumulé
- en KF-	"Evolut° du cpte global fonctionnel de résultat"			
1996				
Valeur ajoutée	5 532	2 265	109	2 374
EBE	-335	- 3 491	-	-3 491
CAF brute	748	693	3	696
1997				
Valeur ajoutée	6 501	3 813	290	4 103
EBE	3	- 2 685	290	-2 395
CAF brute	554	-458	303	-155
1998				
Valeur ajoutée	7 405	4 818	119	4 937
EBE	575	- 1 861	-21	- 1 882
CAF brute	923	1 050	32	1 082
1999				
Valeur ajoutée	8 418	5 839	1 370	7 209
EBE	446	- 2 050	1 321	-729
CAF brute	452	-280	1 033	753
2000				
Valeur ajoutée	10 263	7 300	722	8 022
EBE	732	- 2 010	547	-1 463
CAF brute	637	466	390	856
2001				
Valeur ajoutée	11 885	9 347	1 043	10 390
EBE	938	-1 530	990	-540
CAF brute	881	196	978	1 174
2002				
Valeur ajoutée	13 073	10 452	732	11 184
EBE	1 017	-1 480	677	-802
CAF brute	912	750	582	1 332

Dans le cadre de l'instruction, il est apparu que les écarts relevés entre les comptes sociaux et les rapports d'activités résultent de retraitements effectués sur chiffres dont certains présentent parfois un caractère complexe. Si, dans le principe, la chambre n'est pas opposée à ces opérations, il n'en demeure pas moins que la société doit expliquer et préciser les retraitements effectués sur les données financières.

Plus généralement, le respect d'une permanence des méthodes dans la présentation des comptes sociaux serait de nature à faciliter l'interprétation de l'évolution des résultats de la société dans le temps par les actionnaires.

La chambre prend acte de la prise en compte de ses observations dans le cadre de la présentation des comptes sociaux au conseil d'administration lors de sa séance du 5 mai 2004 ainsi qu'à l'Assemblée générale ordinaire du 4 juin 2004.

III – LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT

Dans le cadre du contrôle, l'examen de la chambre a porté sur quatre opérations particulières : l'aménagement de la zone d'activité concertée du « Plateau » à BIZANOS, l'aménagement de la Z.A.C. du centre bourg et la réalisation d'une maison de retraite à ARCANGUES, ainsi que l'aménagement du Centre Européen de Frêt (C.E.F.) à MOUGUERRE.

Si l'opération d'aménagement de la Z.A.C. du « Plateau » à BIZANOS n'appelle pas de commentaire particulier, compte tenu notamment de sa clôture en début d'exercice 1999, les autres opérations conduisent la chambre à formuler un certain nombre d'observations.

3.1 – La Z.A.C. du centre bourg à ARCANGUES

Par convention de concession en date des 6 et 17 mai 1988, la SEPA s'est vue confier, d'une part, l'aménagement de la Z.A.C. du centre bourg d'Arcangues conformément au plan d'aménagement de zone (P.A.Z.) et, d'autre part, la commercialisation des terrains principalement destinés à la construction de bâtiments à usage d'habitation, de commerce et de service. Cette convention a été modifiée par sept avenants successifs dont le dernier, en date du 15 avril 2003, a prorogé la convention pour une durée de cinq ans jusqu'au 6 mai 2008.

Dans le cadre de cette concession, les terrains d'emprise de la Z.A.C., d'une superficie totale de 26 195 m², ont été cédés par la commune à la SEPA pour un franc symbolique. L'acte de vente, en date du 5 août 1998, fait état d'une valeur vénale des terrains de 100 000 F (15 245 €). Cette vente des terrains d'emprise de la Z.A.C. à la SEPA ne présente pas de difficulté particulière et apparaît en conformité avec l'article 25 du traité de concession.

Toutefois, la chambre relève qu'une opération joue un rôle prépondérant dans l'équilibre financier du programme d'aménagement de la Z.A.C.: la cession de terrains à une filiale du groupe « PIERRE et VACANCES » en vue de la réalisation de la résidence de tourisme dénommée « Les terrasses d'Arcangues ».

En effet, par délibération du 10 novembre 1997, le conseil municipal de la commune d'Arcangues acceptait le principe de la vente au groupe « PIERRE et VACANCES » d'une parcelle de terrain pour la réalisation d'une résidence de tourisme. Parallèlement, une promesse de vente était signée le 23 septembre 1997 entre la SEPA (alors que cette dernière ne sera propriétaire des terrains que le 5 août 1998) et la société « PIERRE et VACANCES DEVELOPPEMENT » pour la vente d'un terrain de 6 696 m² moyennant un prix de base de 8,547 MF (1,3 M€) HT, comprenant notamment la remise de vingt places de stationnement souterraines (pour une valeur de 1 MF soit 0,152 M€) devant faire l'objet d'une dation en paiement. Cette promesse de vente prévoyait également une clause de variation de prix. Le 16 septembre 1998, le conseil municipal d'Arcangues confirmait cette promesse de vente et autorisait le maire à intervenir dans la passation de l'acte authentique entre la SEPA et la société « PIERRE et VACANCES DEVELOPPEMENT » ou toute autre société du groupe précité. L'acte de vente authentique, signé le 14 octobre 1998 entre la SEPA et la « SNC ARCANGUES LOISIRS », filiale du groupe « PIERRE et VACANCES », entérine l'acquisition des terrains ainsi que les 5 300 m² de droits à construire affectés selon les conditions de prix prévues dans la promesse de vente.

La vérification du respect des clauses de l'acte de vente n'appelle pas de remarque particulière, de même que le respect des clauses contractuelles de la convention publique d'aménagement à l'exception toutefois de l'absence de production par la SEPA des comptes rendus financiers des années 1998 et 2000 alors que ces documents doivent être établis annuellement en application de l'article 37 de la convention.

Nonobstant ces observations, la chambre relève que la cession des terrains au groupe « PIERRE et VACANCES » en vue de la réalisation de la résidence de tourisme concourt à elle seule à l'équilibre financier du programme d'aménagement de la Z.A.C. du centre bourg, cette vente ayant apporté une somme de 10 074 785 F (1 535 891 €) dans les comptes de l'opération.

Ainsi, au 31 décembre 2002, le bilan financier de la Z.A.C., approuvé par délibération du conseil municipal de la commune d'Arcangues le 15 avril 2003, fait apparaître un excédent de 807 K€ qui se décompose en 1 579 K€ de dépenses et 2 386 K€ de recettes. En outre, en rapport avec l'excédent dégagé, la délibération susvisée envisageait le versement à la commune d'une avance de 300 000 € (1 967 871 F) sur le résultat de l'opération.

Or, aucun versement n'est intervenu à la suite de cette délibération et le bilan actualisé au 16 décembre 2003 fait état d'un excédent de 739 K€ contre 807 K€ un an auparavant.

En conséquence, compte tenu de l'excédent significatif ainsi dégagé et eu égard à l'état

d'avancement des travaux d'aménagement de la Z.A.C., la chambre s'interroge quant à l'absence de reversement à la commune d'Arcangues d'une partie de cet excédent, la privant de ce fait de ressources financières non négligeables.

A cet égard, en réponse aux observations provisoires de la juridiction, vous précisez que l'absence de suite réservée à la délibération du 15 avril 2003 résulterait, sous réserve d'une décision probante en ce sens, du souhait de la collectivité de transférer la réalisation du projet de maison de retraite sur la Z.A.C., la commune ayant préféré attendre avant d'appeler les fonds compte tenu de l'opposition au projet initial. Vous rappelez en outre que les produits financiers résultant du placement par la SEPA des sommes en attente d'utilisation éventuelle par la commune sont intégralement versés à l'opération. La chambre prend note de vos précisions dans ce domaine.

3.2 – L'opération de réalisation d'une maison de retraite à Arcangues

Dans le cadre de cette opération, la SEPA est intervenue à différentes phases du projet au titre de trois conventions bien spécifiques : une convention pour l'étude de programmation et de l'enveloppe financière prévisionnelle du projet, une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage et une convention en mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée.

La convention pour l'étude de programmation et de l'enveloppe financière, autorisée par délibération du conseil municipal de la commune d'Arcangues le 9 décembre 1996 et signée le 6 février 1997 entre la collectivité et la SEPA n'appelle pas d'observation particulière. Cette convention comprenait la prise en charge par la commune du coût des études confiées à des sous-traitants par la SEPA ainsi que la rémunération de cette dernière. Contractuellement fixée à 60 300 F (9 192 €) TTC, cette somme a été intégralement payée par la collectivité.

La deuxième convention, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, approuvée par délibération du conseil municipal en date du 25 mars 1998 et signée le 20 mai 1998, confiait à la SEPA l'organisation du concours de maîtrise d'œuvre, la préparation du bail à construction entre la commune et l'association familiale rurale ainsi que le montage du dossier de demande de création de la maison de retraite au président du Conseil général des Pyrénées-Atlantiques. L'exécution de ces prestations a conduit la commune à verser à la SEPA une somme de 84 420 F (12 870 €) TTC.

Enfin, par convention en date du 10 septembre 1999, approuvée par délibération du conseil municipal en date du 3 août 1999, la commune d'Arcangues a confié à la SEPA une mission de délégation de maîtrise d'ouvrage régie par les articles 3 à 5 de la loi n° 85-704 du juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi M.O.P.), pour la réalisation d'une maison de retraite d'une capacité de 40 lits et pour un coût prévisionnel de 13,850 MF (2,111 M€) TTC.

L'examen des conditions dans lesquelles cette opération a été conduite amène la chambre à observer que cette dernière se caractérise par un manque de rigueur aux conséquences financières qui s'avèrent dans tous les cas préjudiciables pour la commune d'Arcangues.

En effet, controversé dès l'origine, notamment par des associations locales et les héritiers de la famille d'Arcangues, ce projet a donné lieu à de multiples procédures contentieuses dont certaines sont encore en cours. Sans entrer dans le détail de ces contentieux et sans préjuger des suites juridictionnelles qui viendraient à leur être réservées, la chambre relève que les incertitudes juridiques manifestes qui caractérisent le projet depuis son origine auraient dû conduire la SEPA, mais également la municipalité, à faire preuve de davantage de prudence.

Concernant en premier lieu la mise à disposition des terrains, il existe un décalage entre les dispositions de la convention de mandat signée le 10 septembre 1999 entre la SEPA et la commune d'Arcangues et la signature effective du bail à construction. En effet, l'article 4 de la

convention dispose : « *la commune est titulaire d'un bail à construction sur les terrains nécessaires à la réalisation de l'ouvrage et les mettra à la disposition de la SEPA...* ». Or, à la date de la signature de la convention précitée, la commune ne disposait pas du bail à construction, lequel ne sera signé que le 1^{er} mars 2001 avec l'association familiale d'Arcangues, mais seulement d'une promesse de bail signée le 18 juillet 1997 entre les parties susvisées.

Par ailleurs, les premiers permis de démolir et de construire (n° PD 6403800B6 002 et n° PC 64038 00 BI 006) délivrés le 29 juin 2000 par le maire d'Arcangues ont été contestés et, par décision du 15 mai 2001, le tribunal administratif de PAU ordonnait le sursis à l'exécution de ces décisions. Ces permis devaient par la suite être retirés par deux arrêtés municipaux en date du 27 novembre 2001.

Enfin, il ressort des pièces de l'instruction et notamment du bail à construction que l'opération ne pouvait avoir lieu qu'avec l'autorisation des héritiers directs de Pierre d'Arcangues, ancien propriétaire ; cette condition étant présentée comme une condition résolutoire des ventes consenties par ce dernier à l'association familiale précitée, partenaire du projet. Dans ce domaine, en réponse aux observations provisoires de la chambre, vous précisez que les héritiers directs de Pierre d'Arcangues avaient donné leur accord au projet de création d'une maison de retraite dans un courrier en date du 14 août 1996. Si la chambre ne conteste pas la réalité de cette correspondance, elle ne peut en revanche retenir votre argumentation selon laquelle la famille d'Arcangues n'aurait contesté qu'en 2001, selon vos propres termes, non pas l'accord donné sur le fondement du projet mais les modalités de transfert du bien dans le patrimoine de la collectivité. En effet, les héritiers du Marquis d'Arcangues avaient déjà bien auparavant clairement manifesté leur opposition au projet de maison de retraite envisagé en l'état par la commune, par correspondances des 29 et 30 novembre 1999.

Malgré cette opposition et après le retrait des premiers permis de construire et de démolir précités, un nouveau permis de démolir n° PD 6403801B7001 et un nouveau permis de construire n° PC 6403801B1027 étaient délivrés par le maire de la commune d'Arcangues, le 12 juin 2002.

Dès le lendemain, le 13 juin 2002, la SEPA, maître d'ouvrage délégué pour l'opération, délivrait un ordre de service invitant une entreprise à débiter les travaux de démolition d'une partie des bâtiments affectés au projet. Ces travaux débutaient le 17 juin 2002.

Cependant, en prenant une telle décision, la SEPA a commis une irrégularité manifeste en ne respectant pas les dispositions de l'article L 430-4 du code de l'urbanisme (Titre III : Permis de démolir), reprises dans le permis de démolir et disposant que : « *...La présente décision est transmise au représentant de l'Etat dans les conditions prévues à l'article L 421-4 du code de l'urbanisme. Elle est exécutoire 15 jours à compter de sa transmission et de sa notification* ».

Il apparaît en conséquence que l'ordre de démolition a été donné alors que le permis de démolir n'était pas exécutoire.

Or, cette opération est d'autant plus critiquable que par jugement n° 02-1024 du 5 juin 2003, le tribunal administratif de PAU a annulé le permis de construire délivré le 12 juin 2002 au motif, notamment, que l'opposition au projet manifestée par la famille d'Arcangues conduisait à considérer que la commune ne justifiait pas, de par le bail à construction sus-évoqué, d'un titre l'habilitant à construire.

Parallèlement à ces observations, la chambre s'interroge quant à la fiabilité des estimations initiales de l'opération établies par la SEPA compte tenu de l'augmentation très significative du coût prévisionnel de l'opération entre le mois d'août 1999 et le mois de septembre

2002.

En effet, la délibération initiale du 3 août 1999, approuvant le projet, fixait l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération à 13 850 000 F (2 111 419 €) TTC (valeur 1999) avec un montant de travaux de 10 510 000 F (1 602 239 €) TTC.

En mars 2000, l'élaboration d'une première esquisse de programme en vue d'une présentation au Comité Régional de l' Organisation Sanitaire et Sociale (C.R.O.S.S.), faisait apparaître un projet réévalué à 16 755 530 F (2 554 364 €) TTC, le montant des travaux étant porté à 13 379 000 F (2 039 615 €) TTC.

Le bilan d'investissement prévisionnel arrêté au 30 octobre 2000, transmis par la SEPA le 12 décembre 2000, évaluait quant à lui l'opération à 17 244 779 F (2 628 950 €) TTC dont 13 894 000 F (2 118 126 €) TTC de travaux.

Le 30 juillet 2001, la SEPA faisait parvenir à la commune le bilan d'investissement prévisionnel annuel arrêté au 30 juin 2001, lequel évaluait alors le projet à 17 401 980 F (2 652 915 €) TTC dont 13 934 825 F (2 124 350 €) de travaux.

Enfin, le compte rendu financier arrêté au 20 septembre 2002, établi par la SEPA et transmis le 3 octobre 2002, faisait quant à lui ressortir un montant de dépenses et de recettes prévisionnelles de l'opération évalué à 19 082 460 F (2 909 102 €) TTC dont 16 454 051 F (2 508 404 €) TTC de travaux.

En conséquence, il apparaît qu'entre la délibération du 3 août 1999 et la situation financière de l'opération en septembre 2002, le coût du projet aura été augmenté de 37,8 % passant de 13,850 MF (2,111 M€) TTC à 19,082 MF (2,909 M€) TTC.

Enfin, le bilan financier de l'opération, produit au 21 novembre 2003, fait apparaître que le montant des recettes s'élève à 336 195,39 € (2 205 297,19 F) alors que le montant des dépenses s'établit à 304 576,97 € (1 997 893,95 F) auquel il convient d'ajouter 40 132,90 € (263 254,58 F) de frais directement pris en charge par le budget communal, correspondant notamment à l'étude de programmation, à l'assistance à maîtrise d'ouvrage, à l'organisation de la procédure du concours de maîtrise d'œuvre et aux indemnités versées aux concepteurs non retenus ; soit un montant total de dépenses de 2 261 148,53 F (344 709,87 €).

Les recettes sont essentiellement constituées de l'avance de 15 % du montant TTC de l'enveloppe prévisionnelle (13 850 000 F) prévue au titre de l'article 15-2 de la convention. A ce titre, en 1999, la commune a versé à la SEPA la somme de 316 712,83 € (2 077 500 F).

Quant aux dépenses, elles comprennent notamment,

- les frais d'établissement du bail à construction : 15 092 €
- les travaux de démolition : 107 330 €
- les honoraires de maîtrise d'œuvre : 102 449 €
- la rémunération du mandataire : 43 379 €

Ces éléments sur le bilan financier de l'opération ayant été précisés, les multiples incertitudes juridiques qui caractérisent le projet ainsi que les errements constatés dans le déroulement de l'opération avaient conduit la chambre, dans le cadre de ses observations

provisaires, à appeler votre attention sur le risque financier lié à l'éventualité d'un abandon du projet.

Or, la délibération du conseil municipal d'Arcangues en date du 24 mai 2004, transmise par la commune à la chambre le 27 octobre 2004, confirme les interrogations et les craintes de la juridiction dès lors qu'elle prévoit l'abandon du projet initial et le transfert de l'opération sur des terrains de la zone du centre bourg.

Compte tenu des données nouvelles induites par le lancement de ce nouveau projet et précisées dans la délibération précitée, la chambre ne peut que constater que l'abandon du projet initial a conduit la commune à dépenser inutilement la somme de 2 261 148,53 F (344 709,87 €).

3.3 – L'opération d'aménagement du Centre Européen de Fret (C.E.F.) de Bayonne-Mouguerre-Lahonce

Dans sa configuration actuelle, le C.E.F. et son parc d'activités sont organisés en deux zones d'aménagement concerté, dites « Z.A.C. II » et « Z.A.C. III », chacune de ces deux zones faisant l'objet d'un Plan d'Aménagement de Zone (P.A.Z.). La Z.A.C. II est implantée sur la commune de Mouguerre et occupe une surface d'environ 13 hectares. La Z.A.C. III porte sur les communes de Mouguerre et Lahonce, sur une surface de l'ordre de 87 hectares.

Dans le cadre de cette configuration et sans revenir sur l'historique de l'opération, le C.E.F. résulte d'un cheminement juridique, économique et financier complexe commencé en 1966, date de création du Syndicat intercommunal de Bayonne pour l'aménagement de la zone industrielle de Mouguerre.

Le C.E.F. se caractérise en effet par une structure juridique complexe dont les partenaires sont multiples. Bien que la chambre n'ait pas contrôlé leurs modalités d'intervention, les partenaires dans cette opération sont : le Syndicat mixte pour l'aménagement du Centre Européen de Fret de Bayonne-Mouguerre-Lahonce (SMACEF), la Société de la Gare Routière de Rungis (SOGARIS) dont l'intervention actuelle semble se limiter à un service d'accueil permanent et à quelques prestations au profit des occupants de la zone, la société d'économie mixte pour la mise en valeur du C.E.F. (MIVACEF) en charge de la gestion du site, la société Bayonne Intermodal (société privée de transports ferroviaires, filiale de NOVATRANS) ainsi que la SEPA.

Concernant les modalités d'intervention de la SEPA, par deux conventions en date du 15 septembre 1988, le SMACEF a concédé à cette dernière l'aménagement des zones d'aménagement concerté précitées (Z.A.C. II et III). Ces deux conventions ont été réunies le 7 juillet 1994 pour former l'opération unique n°368 dénommée « Z.A.C. du C.E.F. ». Cinq avenants sont intervenus depuis dont le dernier, en date du 30 avril 2002, a conduit à mettre en conformité la convention entre le SMACEF et la SEPA avec les dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

La convention publique d'aménagement précise le rôle de la SEPA. Ainsi, la concession comprend les études, les tâches de gestion et de coordination nécessaires à la bonne fin de l'opération ainsi que l'acquisition des terrains et la réalisation des travaux, à l'exclusion de ceux faisant l'objet d'une convention de mandat. La convention d'aménagement définit également les relations financières entre la SEPA et le SMACEF afférentes, d'une part, à la rémunération proprement dite du concessionnaire et, d'autre part, aux modalités de financement de l'opération elle-même. Dans ce domaine, les articles 28 et 31 de la convention prévoient qu'un bilan sera établi par la SEPA à la clôture de l'opération, déterminant le montant définitif de la participation du SMACEF afin d'équilibrer les comptes. Ce dernier supporte seul le risque financier de l'opération.

Parallèlement à cette convention publique d'aménagement, afin de permettre la poursuite de l'aménagement de la zone du C.E.F. dans le cadre du programme des travaux subventionnables envisagés par la convention spécifique Pays-Basque, deux conventions de mandat ont été conclues le 30 avril 2002 entre le SMACEF et la SEPA. La première concerne la réalisation d'équipements primaires de la Z.A.C, la seconde porte sur une mission d'assistance à la réalisation des acquisitions foncières.

Sous réserve de ces précisions, l'examen du bilan financier de la concession d'aménagement du C.E.F. appelle un certain nombre d'observations.

- Sur la présentation des comptes annuels

Sur la période 1996 – 2003, les comptes rendus techniques et financiers annuels prévus par la convention ont été produits par la SEPA au concédant, à l'exception du document afférent à l'exercice 2000.

Par ailleurs, les documents financiers produits se caractérisent par une lisibilité imparfaite en raison notamment d'une divergence dans la permanence des méthodes. En effet, ces bilans ont été établis toutes taxes comprises jusqu'en 1999 et hors taxes à compter de l'exercice 2001 et tantôt en francs, tantôt en KF.

Enfin, si la présentation globalisée du bilan s'avère claire et explicite, il apparaît en revanche que le détail des postes ne correspond pas toujours au montant global affiché par le bilan, ce qui ne permet pas d'effectuer aisément les recoupements.

- Des écarts significatifs entre prévisions et réalisations

En effet, les documents prévisionnels élaborés en 1988 et 1989 présentaient une opération équilibrée, en léger excédent de 38 K€(249 KF) pour la ZAC III [soit 14,567 M€(95,557 MF) de recettes pour 14,529 M€(95,308 MF) de dépenses] et de 136 K€pour la ZAC II [soit 9,982 M€(65,479 MF) de recettes pour 9,846 M€(64,599 MF) de dépenses].

Or, le tableau joint en annexe met en évidence des écarts significatifs entre les prévisions initiales et les réalisations arrêtées au mois de novembre 2003.

S'agissant des dépenses et à partir des informations produites par vos services, les écarts concernent plus particulièrement les frais de travaux et honoraires, hors V.E.F.A., soit + 1,871 M€ (12,273 MF) par rapport aux prévisions initiales. Vous justifiez notamment ces écarts par des surcoûts en matière de travaux de remblais tout particulièrement liés à l'évolution de leurs conditions de mise en œuvre (dragage à proximité dans l'Adour rendu impossible, mesures environnementales, loi sur l'eau, augmentation du prix des fournitures).

Vous précisez également que les investissements réalisés prennent en compte des frais communs de viabilisation (voie d'accès générale, portail, réseaux d'adduction généraux : eau – assainissement – électricité, etc...) imputables à l'ensemble de la zone, lesquels doivent donc être répartis sur la totalité des 102 ha de la concession et non uniquement sur les terrains viabilisés.

Parallèlement, les recettes n'atteignent pas le niveau escompté et s'avèrent nettement inférieures aux estimations initiales, de l'ordre de 34 %. En effet, prévues initialement à hauteur de 24,549 M€, elles s'établissent à seulement 16,197 M€ fin novembre 2003. Ainsi, certains produits prévus initialement n'ont pu être recouverts. Il s'agit notamment des produits attendus au titre de la

location d'un centre d'affaires (à hauteur de 5,483 M€ soit 35,966 MF) et dont le recouvrement n'a pu être mis en œuvre en raison de la non réalisation des infrastructures afférentes.

Dans ce domaine, en réponse aux observations de la chambre, vous relevez qu'il convient de prendre en compte dans les recettes 2003 les terrains sous compromis de vente (soit 935 K€) ainsi que le foncier viabilisé prêt à vendre (soit 1 254 K€). La chambre considère toutefois que l'impact de ces recettes doit être relativisé dans la mesure où, d'une part, elles ne remettent pas fondamentalement en cause l'observation de la juridiction compte tenu des montants concernés et, d'autre part, en raison de leur caractère non définitif fin 2003.

- Sur le déficit chronique de l'opération

Les principaux éléments financiers des bilans opérationnels sont reproduits dans le tableau ci-après.

Bilan opérationnel de la concession d'aménagement du CEF 1997/2003							
en euros	1997 TTC	1998 TTC	1999 TTC	2000	2001 HT	2002 HT	2003 HT
Dépenses globales	20 606	21 442	22 032	P a s d R e A C	21 589	23 428	
Recettes globales	14 508	14 982	15 665		14 584	15 814	
Déficit global	-6 097	-6 460	-6 367		-7 004	-7 614	
Avances collectivités	6 187	6 187	6 187		6 187	6 187	
TVA débit ou crédit					-313		
Trésorerie	89	-273	-181		-1 130	-1 427	

L'examen des données financières, présentées hors taxes fin novembre 2003, fait apparaître que le déficit global de l'opération s'élève à - 7, 611 M€(- 49, 925 MF). Les dépenses totales s'élèvent à 23, 808 M€(156, 170 MF) alors que les recettes, à la même date, n'atteignent que 16, 197 M€(106, 245 MF). Compte tenu des avances de trésorerie effectuées par le SMACEF soit 6, 162 M€(40, 420 MF), la trésorerie de l'opération ressort négative à -1, 449 M€(- 9, 505 MF).

Parmi les facteurs explicatifs de ce déficit, outre les aléas économiques que la chambre n'ignore pas et le manque de fiabilité des prévisions initiales, il convient de relever les écarts entre le prix de revient des terrains viabilisés et leur prix de cession.

Dans ce domaine, vous précisez, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il convient de neutraliser l'impact des V.E.F.A. dans la détermination du prix de revient. Dans ces conditions, selon vos calculs effectués sur la base des données du bilan au 31 décembre 2001 pour 282 150 m² viabilisés, le prix de revient du m² s'établit à 55,10 euros / m² viabilisé. De même, toujours selon vos calculs, ce prix de revient peut être ramené à 50 euros / m² dès lors que l'on neutralise les coûts afférents aux 55 ha non encore vendus et viabilisés qui demeurent sous maîtrise ou propriété de la SEPA (la société ayant maîtrisé ou acheté près de 84 ha et déduction faite des 28,21 ha vendus et viabilisés à la date considérée), voire à 45,35 euros / m² si l'on impute à la totalité des 102 ha de la concession et non uniquement aux terrains viabilisés le coût des travaux ferroviaires (3 474 K€) et une partie des travaux primaires à hauteur de 20 % de leur montant (soit 894 K€).

Quoiqu'il en soit, au 31 décembre 2001, le montant du produit des cessions réalisées par la SEPA s'établit à 8, 431 M€ pour 175 717 m² commercialisés, à l'exception de certains terrains dont la superficie n'est pas connue (Ribeton, Sallière,...) et hors subventions V.E.F.A. (1, 170 M€) incluses dans la ligne « vente V.E.F.A. » du bilan détaillé. Il en découle un prix moyen de cession estimé de l'ordre de 48 euros du m² commercialisé. Sur l'exercice 2002, selon l'état détaillé du foncier cédé produit au 17 décembre 2002, le niveau du prix moyen de cession au m² apparaît nettement plus bas et s'établit, comme le fait apparaître le tableau en page suivante, à 24,68 euros.

Prix de cessions et copromis de vente du 1/01/2002 au 31/12/2002				
Acte	Organisme	m ² vendus	Prix HT en €	Prix au m ² en €
Cession	ABI II BIS	4 674	106 882	22,87
Cession	MUGATRANS	5 404	131 998	24,43
Cession	AMBROGIO	18 266	501 224	27,44
Cession	BARCOS	12 492	298 484	23,89
Compromis	SCANIA	8 500	186 681	21,96
Compromis	AQUILOGIS	9 500	227 876	23,99
Compromis	TDS	2 800	68 130	24,33
Total		61 636	1 521 275	24,68

Sur ce point, la chambre prend acte de votre engagement, à la demande du SMACEF, à remonter les prix de vente de 25 € à 30-35 € pour la logistique et de 30 € à 50 € sur le secteur Lahonce, selon qu'il s'agisse d'activités tertiaires ou de transformation. Elle prend également note de la réponse du président du SMACEF qui informe la juridiction de la renégociation en cours de la convention du 7 juillet 1994 et de l'obligation qui vous est faite, à l'avenir, d'équilibrer toutes les nouvelles opérations, une clause particulière d'intéressement étant par ailleurs prévue dans la mesure où la SEPA résorberait tout ou partie du déficit actuel.

- Sur l'actualisation des prévisions

Au 31 décembre 2002, la SEPA a produit un bilan financier prévisionnel cumulé et révisé de l'opération menée à son terme (2009 / 2014). Ce document prévoit un montant de recettes et de dépenses de 39,142 M€ (256,754 MF) dont l'équilibre devrait être obtenu par une participation du SMACEF à hauteur de 2,963 M€(19,4 MF).

Cependant, la complexité de l'opération, notamment liée à la multiplicité des partenaires qui rend difficile l'appréciation qu'il conviendrait de porter sur le réel pilotage du dossier, ainsi que les déséquilibres financiers relevés à ce jour, conduisent la chambre à émettre des réserves quant à la fiabilité de ces données prévisionnelles en raison notamment des aléas économiques et de l'absence d'études de marché à l'appui de ces prévisions. Vous observez cependant à cet égard que les coûts d'investissements ont fait l'objet d'une estimation d'un maître d'œuvre sur les éléments fondamentaux. L'analyse du document transmis à la chambre conduit toutefois la juridiction à souligner son caractère sommaire et limitatif dans la mesure où cette estimation exclut notamment les frais de maîtrise d'ouvrage : maîtrise d'œuvre, études géotechniques éventuelles (notamment pour les ouvrages d'art et giratoires), assurances, éventuels dossiers complémentaires, etc...).

En conséquence, la chambre n'ignore pas que la création du C.E.F. de Bayonne-Mouguerre-Lahonce soit à l'origine de retombées économiques directes et indirectes sur le plan local, notamment en matière de taxes professionnelles et de taxes sur le foncier bâti. Cependant, aucune étude directe ne permet d'en mesurer l'impact réel. Dès lors, elle ne peut que souligner le risque réel d'aggravation du déficit de l'opération dès lors que les prévisions actuelles ne seraient pas confirmées dans les faits.

Enfin, elle rappelle la nécessité pour la SEPA de produire des comptes rendus techniques et financiers précis, faisant clairement apparaître sa rémunération, les acquisitions, l'évolution du coût des travaux par rapport aux estimations ainsi que le calcul du coût de revient des terrains viabilisés afin de permettre la fixation d'un prix réaliste de cession.

La chambre vous invite à communiquer le présent rapport d'observations définitives à la

plus proche réunion du conseil d'administration.

Une copie du présent rapport d'observations définitives de la chambre est par ailleurs adressée aux présidents du Conseil général du département des Pyrénées-Atlantiques et de la Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz en tant qu'actionnaires majoritaires. Ce document sera communiqué par leur soin à leur assemblée délibérante respective.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion de l'assemblée délibérante.

Je vous informe que copie du présent rapport est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes

Monsieur Hervé LUCBEREILH
Président du conseil d'administration
S.E.P.A.
47, avenue Norman Prince
64 000 PAU