

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

**Rapport d'observations définitives en date du 21 juillet 2008
SOCIETE D'EQUIPEMENT DE NIMES METROPOLE (SENIM)
(GARD)**

Exercices 1999 et suivants

**Délibérations de la chambre : 14 décembre 2007 (observations provisoires) et
15 et 16 mai 2008 (observations définitives)**

Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 25/03/2008

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur : néant,
ancien ordonnateur le 09/07/2008**

Document devenu communicable le 27/09/2008

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Rapport d'observations définitives n°086/451 du 21/07/2008
Société d'équipement de Nîmes Métropole (SENIM)

Exercices 1999 et suivants

1- PRESENTATION DE LA SOCIETE	2
1-1 OBJET ET CAPITAL SOCIAL	2
1-2 LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES D'ADMINISTRATION ET DE GESTION.	3
1-3 L'ORGANIGRAMME FONCTIONNEL.	3
1-4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.	5
2- BILAN FINANCIER DE LA PERIODE 1999-2006.	6
2-1 L'ACTIVITE DE LA SENIM.	6
2-2 LES RESULTATS FINANCIERS ET LE NIVEAU D'ENDETTEMENT.	9
2-3 UNE FAIBLESSE « STRUCTURELLE » DES CAPITAUX PROPRES.	12
2-4 L'INFORMATION DES ACTIONNAIRES.	13
3- LES CONVENTIONS PUBLIQUES D'AMENAGEMENT.	14
3-1 LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU CADRE JURIDIQUE DES CPA.	14
3-2 L'EXECUTION DES PRINCIPAUX TRAITES DE CONCESSIONS.	15
4- L'OPERATION DE LA ZAC DE LA GARE.	22
4-1 LES DIFFICULTES DE LA CONCESSION.	23
4-2 LES VICISSITUDES DU MANDAT.	24
5- LA ZAC DU FORUM DES CARMES.	31
5-1 L'ACCUEIL DES ACTIVITES DU CENTRE UNIVERSITAIRE DE FORMATION ET DE RECHERCHE.	31
5-2 LE BILAN FINANCIER DE LA CONCESSION.	32
5-3 LE MONTAGE JURIDIQUE.	32
6- LES OPERATIONS EN FONDS PROPRES DE LA SOCIETE : L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE.	32
6-1 LA SOCIETE X.	33
6-2 LE LABORATOIRE Y.	33
6-3 LA SOCIETE Z.	34

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

1- PRESENTATION DE LA SOCIETE

Acteur incontournable en matière d'aménagement urbain depuis sa création en 1986, la SENIM a été l'instrument de la ville de Nîmes en matière d'urbanisme sous la présidence de l'ancien maire de Nîmes, Jean Bousquet, jusqu'en 1995. Elle l'est demeurée après son départ tout en élargissant son domaine d'action au secteur social en réalisant notamment des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et en devenant de surcroît, de manière plus originale, un outil pour la politique de la ville en assurant la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) dans le cadre d'une convention quadripartite avec la ville de Nîmes, le département du Gard et l'Etat.

A compter de 2001, la nouvelle équipe dirigeante a souhaité privilégier l'aménagement, en considérant que les interventions en matière sociale concurrençaient le secteur privé et que les services techniques de la ville de Nîmes avaient repris en régie directe certaines opérations.

La SENIM a également développé une activité d'immobilier d'entreprise, financée sur fonds propres, pour répondre aux besoins du Gard rhodanien dans les secteurs de la haute technologie (NTIC) et des biotechnologies.

La société a connu une forte croissance jusqu'en 2003 où son résultat comptable est devenu déficitaire et plus encore en 2004 et 2005. Cette situation a conduit l'entreprise à licencier 50% de ses effectifs en 2005.

Depuis lors, la société s'efforce de se recentrer sur son métier d'aménageur et d'élargir son domaine d'intervention au-delà du département, dans un environnement modifié par l'entrée des SEM dans le champ concurrentiel et l'obligation faite aux collectivités locales d'attribuer, désormais, les concessions d'aménagement selon des principes de publicité et de mise en concurrence formalisés.

1-1 Objet et capital social

La société d'équipement de Nîmes métropole (SENIM) est une société anonyme d'économie mixte, régie par les dispositions du code de commerce et par les articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Créée le 3 juillet 1986, elle a pour objet : *« d'entreprendre des opérations d'aménagement, de rénovation urbaine, de restauration immobilière, de construction, d'exploitation et de gestion à caractère industriel et commercial, ou de réaliser toute autre activité d'intérêt général... Ces activités sont réalisées soit pour le compte des collectivités publiques, ou leurs émanations, soit pour celui de personnes privées, soit pour le compte de la société elle-même... »*.

Depuis l'assemblée générale du 20 octobre 2004, l'intervention de la SENIM n'est plus cantonnée à Nîmes et sa région, elle peut désormais répondre à des appels d'offres en dehors de tout critère géographique.

Son capital social au 31 décembre 2006 s'élève à 3 184 856 € détenu à 72,13% par la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole (48,09%) et la ville de Nîmes (24,04%). Le reste des actions se répartit entre la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse d'Epargne et de Prévoyance Régionale, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan, la SNC Anjou Go, la Caisse Régionale du Crédit Agricole Mutuel, l'Union des syndicats patronaux du Gard, Nevalor Régions et un particulier.

La communauté d'agglomération de Nîmes Métropole, qui a bénéficié du transfert de plus des deux tiers des actions détenues par la ville de Nîmes, assure la présidence du conseil d'administration depuis avril 2003.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

1-2 Le fonctionnement des organes d'administration et de gestion.

La chambre a relevé l'absence de résumé des débats dans les procès-verbaux de l'assemblée générale des actionnaires. L'ordonnateur reconnaît que l'article L. 242-15-3° du code de commerce prévoit, au nombre des mentions obligatoires, tant le résumé des débats que le résultat des votes mais fait valoir que les résolutions mises au vote étaient adoptées à l'unanimité. Il n'en demeure pas moins que l'indication des résultats des votes ne suffit pas à satisfaire l'obligation de restituer la teneur des échanges au sein de l'assemblée.

La juridiction a également relevé le non-respect de l'obligation, prévue par l'article L. 15124-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les administrateurs représentant des collectivités actionnaires au conseil d'administration d'élaborer, au moins une fois par an, un rapport pour l'organe délibérant de la collectivité actionnaire. La chambre acte que la SENIM a régularisé la situation à partir de 2006.

Jusqu'à la loi relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) n°2001-420 du 15 mai 2001, l'article L. 225-51 du code de commerce prévoyait que le président du conseil d'administration assumait également la direction générale de la société. Depuis cette loi, la direction générale peut, au choix du conseil d'administration, être assumée soit par le président du conseil d'administration, soit par un directeur général nommé par ce même conseil.

Deux présidents se sont succédé sur la période :

- M. Alain FABRE-PUJOL qui a exercé les fonctions de président et de directeur général jusqu'en mars 2001.
- M. Franck PROUST qui a exercé les fonctions de président à compter de mars 2001, de président-directeur-général du 14 février 2003 au mois de juin 2006 et les fonctions de président depuis la nomination d'un directeur général le 13 juin 2006 et ce jusqu'au 13 mai 2008.

1-3 L'organigramme fonctionnel.

1-3-1 L'organisation interne de la société.

Fin 2004 la société comptait 26 personnes.

Une nouvelle organisation interne a été adoptée à l'issue de la restructuration intervenue en 2005. Elle est fondée sur une responsabilisation accrue des chargés d'opérations, ainsi que sur « *la séparation des métiers fonctionnels et opérationnels* » (PV du conseil d'administration du 8 février 2006).

L'objectif exprimé par l'ordonnateur est d'obtenir la certification ISO 9001 par la voie d'une sécurisation des procédures.

En 2006, la société compte 13 salariés de droit privé (9 cadres, 3 agents de maîtrise et 1 employée), dont le directeur général.

Les opérations sont conduites par 4 chargés d'opérations et 3 assistantes opérationnelles les secondent.

Une directrice des affaires juridiques intervient pour les cessions et acquisitions foncières.

Un agent de maîtrise est en charge des procédures de consultation des marchés en liaison avec chacun des chargés d'opération.

Un contrôleur de gestion assure le contrôle interne et fait l'interface avec le cabinet d'expertise comptable ADEXI pour la tenue de la comptabilité.

Une assistante de direction s'occupe du suivi des ressources humaines et des contrats de maintenance de la société et prépare les séances du conseil d'administration avec l'appui d'un cabinet d'avocats, FIDAL.

Une secrétaire gère l'accueil.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

1-3.2 Les prestations de services externalisées.

La société « externalise » un certain nombre de missions essentiellement auprès de 3 prestataires :

1-3.2.1 L'intervention de la SCET (Services, Conseil, Expertises, Territoires).

Un contrat conclu en janvier 2001 prévoyait deux types de prestations : des prestations au titre du réseau des SEM (diffusion de guides méthodologiques, mise à disposition de cadres, mission de surveillance exercée par le directeur régional de la SCET) et outre des missions d'expertise ponctuelles, une large palette de services et missions de gestion (prestations informatiques et tenue de la comptabilité, gestion de la trésorerie, contrôle de gestion, gestion administrative des marchés, assistance à la gestion de la vie sociale, gestion administrative du personnel et de la paie, assistance à la souscription de contrats d'assurance).

Dans ce cadre les fonctions de direction ont été assurées par deux directeurs successifs issus du réseau de la SCET.

M. X, exerça jusqu'en novembre 2003, les fonctions de directeur technique, puis de directeur général délégué jusqu'à sa démission le 31 décembre 2004. Son successeur, M. Y, également mis à disposition par la SCET, a d'abord exercé la fonction de directeur technique avant d'être nommé directeur général délégué le 1^{er} mars 2005.

La chambre relève que M. X restait employé par la SCET qui lui versait son traitement, la SENIM remboursant à la SCET le montant de cette rémunération, charges comprises, avec une majoration de 25%, au titre de « *frais d'intervention et de gestion* », et la TVA au taux en vigueur sur l'ensemble. Les conditions de mise à disposition de M. Y du 1^{er} janvier 2005 au 31 mars 2006 étaient identiques.

M. Z, directeur salarié en charge du développement de la société depuis le départ de M. Y, démissionnaire le 31 mars 2006, a été nommé directeur général pour deux ans par décision du conseil d'administration du 13 juin 2006. Il ne fait pas partie du réseau SCET et la chambre relève que le coût de son contrat de travail est inférieur de 25% à celui de ses deux prédécesseurs alors même qu'il exerce seul la fonction de directeur général sans être secondé par un directeur adjoint.

- Compte tenu des difficultés financières rencontrées par la société, le contrat en date du 7 avril 2004 a maintenu les prestations au titre du réseau des SEM mais limité en revanche les interventions de la SCET en matière de gestion. Certaines fonctions comme la tenue de la comptabilité, ont été internalisées ou confiées à d'autres partenaires. L'ordonnateur, dans sa réponse, fait valoir que la réduction du périmètre du contrat en 2004 serait due aux insuffisances du prestataire en matière informatique et pour la tenue des comptes de gestion.

- Enfin, l'avenant du 17 mars 2006 n'a conservé que les prestations apportées par le réseau inter-SEM.

1-3.2.2 L'intervention du cabinet d'expertise comptable ADEXI (Audit, Diagnostic, Expertise comptable, International).

Ce cabinet intervient dans le cadre d'un contrat en date du 18 mars 2004, pour des prestations d'expertise comptable du 1^{er} mars 2004 au 31 décembre 2006 puis, au titre d'un avenant du 28 juin 2006, pour tenir la comptabilité de la SEM. Il fournit également une assistance en matière d'immobilier d'entreprise, le tout pour un coût annuel de l'ordre de 80 000 € HT.

1-3.2.3 L'intervention de la société d'avocats FIDAL

Cette société est prestataire au titre de deux lettres de commande. L'une, du 8 décembre 2003, lui confie des prestations de gestion administrative du personnel, l'autre, du 6 juin 2006 lui attribue une mission de conseil juridique dans le domaine du droit des sociétés. Le coût de son intervention s'élève à un peu plus de 11 000 € HT par an.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

1-3.2.4 Le tableau ci-dessous détaille le coût des prestations extérieures (source : SENIM) :

en €	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
SCET	546 848	734 832	721 916	867 404	721 738	423 578	362 073	339 872
ADEXI					20 703	79 992	83 217	78 114
FIDAL						6 905	11 941	11 597
TOTAL	546 848	734 832	721 916	867 404	742 441	510 475	457 231	429 583

La chambre relève que les hésitations qui ont présidé à ces différents choix notamment pour la comptabilité, qui externalisée avant 2004, est alors internalisée avant d'être à nouveau externalisée en 2006, n'ont pas été sans générer des dysfonctionnements. Elle note cependant que le coût total des contrats de ces trois prestataires est inférieur, depuis 2004, aux sommes antérieurement versées à la seule SCET.

1-4 La gestion des ressources humaines.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nbre d'agents	25	32	32	31⁽¹⁾	32	25	17	12
	+Directeur	+Directeur + agent par la SCET	+Directeur	+Directeur	+Directeur +un contractuel apprenti	+Directeur + un apprenti	+Directeur	+Directeur
« salaires traitements »	763 262	1 029 179	1 141 987	1 137 031	1 051 491	1 198 637	1 052 106	614 373
(Pour info résultat de l'exercice) :	+ 62 008	+ 424 773	+ 168 702	+ 134 110	- 68 832	- 792 784	- 647 437	- 114 108

Ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessus, les effectifs ont augmenté jusqu'en 2003 où le nombre d'agents s'est stabilisé à 32, il a ensuite diminué à partir de 2004.

Les charges de personnel sont passées en conséquence de 1 M€ de 2000 à 2005 à 600 000 € en 2006 en incluant le salaire du directeur.

Le pic de recrutement s'est situé en 2000 où 8 personnes ont été embauchées. Le rapport de gestion du conseil d'administration de l'année justifiait ce choix par la bonne santé de l'entreprise et ses perspectives de développement.

Dès 2001, le procès-verbal du conseil d'administration du 13 juin 2001 faisait référence à une analyse financière confiée au cabinet d'audit KPMG aux termes de laquelle cette société attirait l'attention sur la nécessité d'anticiper une éventuelle baisse d'activité, notamment du fait du fort degré de dépendance à l'égard de l'opération Gare Centrale.

La chambre relève que la période où les effectifs étaient les plus élevés coïncide avec celle où le contrat avec la SCET était le plus étoffé et que les recrutements ont continué jusqu'en 2004.

Il a en effet été procédé, en 2003, à trois recrutements par contrats à durée déterminée (CDD) et un en contrat à durée indéterminée (CDI) compensée par trois départs seulement.

En 2004, un directeur adjoint de la production a été recruté, les trois CDD précédents sont devenus des CDI et une promesse d'embauche d'un agent en contrat d'apprentissage a été signée. Sept personnes ont cependant quitté l'entreprise durant l'année (transferts dans d'autres sociétés du groupe, départ en retraite et démissions) et l'effectif a été ramené à vingt six.

La chambre prend acte des efforts consentis ensuite par la SENIM pour renégocier le contrat avec la SCET en 2004 puis aboutir en 2006 à un plan de restructuration qui a réduit les effectifs à treize personnes.

⁽¹⁾ Une personne en congé parental.
 ROD2 – SENIM

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

2- BILAN FINANCIER DE LA PERIODE 1999-2006.

(tableaux détaillés en annexe, établis sur la base des données issues des bilans et comptes de résultats de la société : les chiffres 2006 sont ceux, provisoires, fournis par la SENIM).

2-1 L'activité de la SENIM.

2-1.1 Le tableau ci-dessous détaille, pour la période sous revue, la répartition des produits de fonctionnement par secteur.

SENIM - REPARTITION DES PRODUITS D'EXPLOITATION PAR SECTEUR

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant	%	montant
Fonctionnement	13	3 118 954	13	3 008 000	15	2 893 395	14	2 333 302	14	1 930 769	10	2 010 151	9	1 646 202
Immobilier d'entreprise	1	58 540	4	861 000	2	467 282	4	682 880	5	682 982	4	697 470	5	916 508
Produits des concessions	86	20 095 829	83	18 350 000	83	16 407 547	82	13 333 287	81	11 266 624	86	16 529 556	86	16 846 092
Total des produits d'exploitation		23 273 323		22 219 000		19 768 224		16 349 469		13 880 375		19 237 177		19 408 802

La SENIM exerce son activité pour 84% en moyenne sous forme de conventions publiques d'aménagement. Les 16% restant représentent des locations d'immeubles industriels ou de bureaux et quelques suivis d'assistance auprès de petites SEM.

Depuis 2003, le résultat net et le résultat d'exploitation de la SEM sont négatifs :

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CA net	8 863 034	11 575 832	9 401 736	14 328 790	15 712 181	18 126 279	8 714 998	5 581 306
produits d'exploitation	13 566 168	23 272 868	22 220 130	19 768 224	16 349 469	13 880 375	19 237 177	19 408 802
charges d'exploitation	13 365 706	22 616 717	21 902 904	19 446 423	16 424 540	14 655 113	19 829 555	19 556 251
résultat d'exploitation	200 462	656 151	317 226	321 801	-75 071	-774 738	-592 378	-147 449
résultat net	62 008	424 773	168 702	134 111	-68 832	-792 784	-647 437	-114 108

L'examen du chiffre d'affaires de la société met en évidence une évolution « en dents de scie » qui témoigne des difficultés rencontrées par la SENIM essentiellement dans son activité de concessionnaire d'aménagement.

2-1.2 Le chiffre d'affaires, d'un montant de 8 863 034 € en 1999 progresse jusqu'à atteindre 18 126 279 € en 2004 pour diminuer de 52% en 2005 où il est égal à 8 714 998 €. Le rapport de gestion 2005 explique ce résultat par une diminution à la fois de la commercialisation des terrains en concession et de la production vendue de services (loyers facturés et rémunérations perçues en qualité de mandataire).

En 2005 le volume des stocks augmente de 14 132 684 € par rapport à l'année précédente. Cette hausse de la production stockée génère une hausse des produits d'exploitation parallèlement à une forte augmentation des charges qui passent de 14 655 113 € en 2004 à 19 829 555 € en 2005.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Cette situation s'explique en partie par la nécessité de constituer des stocks de terrains, principal poste des charges d'exploitation (en augmentation en 2005 après une baisse constante et régulière depuis 1998, il s'élève à 14 444 473 €, soit 72,84% du total des charges d'exploitation) mais aussi par l'inscription en pertes d'études sans suite.

Selon les chiffres provisoires communiqués par la SENIM, le chiffre d'affaires pour 2006 serait de 5 581 306 €, son plus bas niveau depuis 1999, proche de celui de 1998 : 5 470 982 €.

2-1.3 Le tableau ci-dessous reprend le détail des principaux indicateurs d'activité :

RATIOS PRINCIPAUX ET AGREGATS SUR RESULTAT D'EXPLOITATION EN K€

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CHIFFRES D'AFFAIRES NETS	8 863	11 576	9 402	14 329	15 712	18 126	8 715	5 581
PRODUITS D'EXPLOITATION	13 566	23 273	22 220	19 768	16 349	13 880	19 237	19 409
CHARGES D'EXPLOITATION	13 366	22 617	21 903	19 446	16 424	14 655	19 830	19 556
RESULTAT D'EXPLOITATION	200	656	317	322	- 75	- 775	- 592	- 147
Résultat Courant A Impôt	200	463	175	44	- 411	- 1 105	- 857	- 430
Marge brute	870	1 912	1 664	1 767	1 796	1 521	1 438	3 841
Valeur Ajoutée	91	382	278	290	482	440	365	2 839
Excédent Brut d'Exploitation	-1 085	-1 171	-1 473	-1 458	-1 162	-1 296	-1 341	+ 1 777
Capacité d'Autofinancement	- 1 050	- 1 591	- 2 412	-2 082	-2 273	- 2 067	- 2 464	- 2 012

- La capacité d'autofinancement est négative sur toute la période.

- La marge commerciale est demeurée stable sur la période mais la valeur ajoutée qui permet d'évaluer la performance des métiers de base de l'entreprise, qui augmentait depuis 2003, a diminué en 2005. L'ordonnateur fait état du calcul des indicateurs retraités en ne tenant compte que de la structure et des opérations d'immobilier d'entreprise et fait valoir que la valeur ajoutée produite est la suivante sur la période :

2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 870	1 864	1 570	1 406	1 577	1 566

Ces chiffres ne reflètent cependant qu'une faible part de l'activité de la SENIM qui intervient, pour l'essentiel, comme aménageur. Ils traduisent, de surcroît, avant tout les efforts de désengagement du secteur immobilier d'entreprises.

Ces résultats s'expliquent par différents facteurs :

- le retrait de l'opération d'aménagement urbain dite AEF (Arènes-Esplanade-Feuchères), l'opération ayant été confiée aux services de la ville ;
- des commercialisations freinées par les contraintes liées aux risques d'inondation et à la mise en place de la loi sur le renouvellement urbain (SRU), qui a notamment institué les plans locaux d'urbanisme à la place des plans d'occupations des sols, mais aussi du fait de compromis de vente qui ne se sont pas concrétisés sur certaines zones d'aménagement concerté (ZAC) : les rémunérations des mandats sont passées de 293 K€ en 2004 à 60 K€ en 2005 ;
- des recours juridiques sur l'« îlot grill » ;
- un problème de pollution sur la ZAC de la gare qui a nécessité d'en revoir le projet ;
- la plupart des conventions sont en phase de clôture sans qu'il y ait de nouvelles commandes, les communes de l'agglomération à l'exception de Saint-Gilles ne traitant pas avec la SENIM.

- Enfin, depuis 2003 la hausse des charges est supérieure à celle des produits d'exploitation et cela conduit à un résultat d'exploitation et un résultat net déficitaires.

Les charges sont en effet en forte augmentation sur la période avec notamment une augmentation moyenne plus importante des charges « courantes » d'exploitation de l'entreprise que des achats de terrains.

Les créances correspondent principalement à des ventes réalisées dans le cadre des concessions ; la rubrique « autres créances » reprend, pour l'essentiel, les subventions attendues de la collectivité.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Ainsi que le retrace le tableau ci-dessous, sur la période le montant des créances rapporté au chiffre d'affaires net est en conséquence très important ; ce montant est même supérieur au CA net en 1999, 2000 et 2005 et pèse sur les résultats de la société.

En €	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
créances clients	7 442 643	8 324 062	2 685 418	3 579 905	2 988 212	9 747 185	6 173 394
autres créances	3 033 339	6 430 539	3 541 682	6 200 502	3 417 713	3 283 741	3 786 271
total créances	10 475 982	14 754 601	6 227 100	9 780 407	6 405 925	13 030 926	9 959 665

production vendue de biens	7 960 744	9 692 714	7 789 882	12 707 160	14 234 000	16 750 445	7 466 864
production vendue de services	902 289	1 883 119	1 611 853	1 621 631	1 478 181	1 375 834	1 248 133
CA net	8 863 034	11 575 832	9 401 735	14 328 791	15 712 181	18 126 279	8 714 997

2-1.4 L'activité même de la SEM est problématique.

- La SEM paraît ne pas avoir suffisamment cherché à renouveler son carnet de commandes.

La SCET, qui intervenait alors en conseil, son directeur régional étant par ailleurs administrateur de la SENIM, a ainsi regretté le manque de réactivité de la SENIM dans un courrier du 12 février 2004 : *« depuis le mois de mai, j'ai attiré l'attention sur le résultat et plus violemment à partir du mois de septembre, en indiquant le chiffre d'affaires restant à réaliser pour arriver à un résultat de 100 000 €, conformément aux prévisions révisées de juin, établies directement par la société »*.

- Les expertises demandées à des cabinets extérieurs soulignent également l'absence de maîtrise des opérations ainsi qu'une vision à court terme de l'activité : l'audit du cabinet KPMG présenté au conseil d'administration du 8 février 2006 fait valoir que : *« le développement d'opérations complexes, dans un contexte économique difficile pour la SENIM, ne semble pas avoir été suffisamment maîtrisé »*.

2-1.5 Par ailleurs, alors que comme toute entreprise, la SENIM doit être en mesure d'assurer la couverture des risques identifiés inhérents à son activité par des provisions, elle ne provisionne pas ses risques contentieux, pourtant non négligeables dans le métier d'aménageur.

Ainsi, s'agissant du contentieux du *« cheval blanc »*, un protocole transactionnel du 2 décembre 2006 a prévu le versement de 843 K€ par la SEM mais il n'y a eu à aucun moment de constitution de provision, alors même que le contentieux judiciaire était allé jusqu'en Cour de cassation.

Dans sa réponse l'ordonnateur fait valoir que le montant de l'indemnité transactionnelle a été pris en charge par la ville de Nîmes.

Dans tous ses rapports sur la période, le commissaire aux comptes attirait pourtant l'attention de la société sur ce point. De même relevait-il que, dans le cadre de son activité d'immobilier d'entreprise, la société avait réalisé des travaux d'aménagement dans des bâtiments mis temporairement à sa disposition et que, alors que ces mises à disposition allaient perdurer, il n'y avait pas de dépréciation complémentaire de ces éléments d'actifs.

Le commissaire aux comptes observait également l'absence de constitution de provisions pour risques liés aux incidences d'un éventuel rejet par le concédant, des comptes-rendus d'activité aux concédants par le concessionnaire (CRAC), notamment sur l'opération de la ZAC de la gare. La chambre note que cette remarque prend tout son sens avec l'évolution du régime juridique des conventions publiques d'aménagement (CPA) qui fait que désormais le concédant peut faire supporter une partie du risque à son concessionnaire.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Les requêtes en annulation des arrêtés de cessibilité ne sont pas davantage provisionnées. Enfin aucune provision pour pertes de loyers n'est constituée dans le domaine de l'immobilier d'entreprise alors même que le risque était bien avéré dans une des opérations conduites où la société a dénoncé la convention avant son terme.

La chambre acte qu'en la matière l'ordonnateur fait état de la mise en place d'une méthode d'amortissements par composants, à partir de janvier 2005, qui lui permet d'aboutir à une valeur nette comptable nulle au terme de la mise à disposition.

2-2 Les résultats financiers et le niveau d'endettement.

2-2.1 De 1999 à 2006 les résultats financiers sont systématiquement négatifs ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

SENIM - Résultat financier

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Produits financiers									
Produits financiers de participations									
Produits des autres val. Mobilières et créances de l'actif immobilisé	47	81	34						
Autres intérêts et produits assimilés	1 480			45 006	53 661	21 802	27 571	15 813	79 477
Reprises sur provisions et transferts de charges	65 726	72 576	79 759	85 434	70 597	78 734	76 991	143 800	135 318
Différences positives de change									
Produits nets sur cessions de val. Mobilières	45 746	28 031	34 062	199 373	248 853	49 054	40 437	26 701	17 372
PRODUITS FINANCIERS	112 999	100 688	113 855	329 813	373 111	149 590	144 999	186 314	232 167
dotation financière aux amortissements et prov.									
Intérêts et charges assimilées	22 734	314 903	306 850	471 391	650 793	485 741	474 965	451 269	515 444
Différences négatives de change									
Charges nettes sur cessions de valeurs mobilières de placement									
CHARGES FINANCIERES	22 734	314 903	306 850	471 391	650 793	485 741	474 965	451 269	515 444
RESULTAT FINANCIER	90 265	-214 216	-192 995	-141 578	-277 682	-336 151	-329 966	-264 955	-283 277
Résultat reporté					277 683				

A compter de 2003, les résultats financiers contribuent à la dégradation du résultat global de la SENIM, ainsi que le traduit le tableau qui suit.

En 2005, le déficit global de -647 K€ résulte à la fois du déficit d'exploitation de -592 K€ et du déficit financier de -265 K€, compensés en partie seulement par un résultat exceptionnel de + 210 K€.

En 2006, le déficit financier de - 284 K€ et le déficit d'exploitation de -147 K€ ne sont pareillement que partiellement compensés par un résultat exceptionnel de + 317 K€ contribuant à un résultat global déficitaire de - 114 K€.

Pour 2007 l'ordonnateur fait état d'un résultat bénéficiaire de 1 462 764,74 euros qu'il présente comme la conséquence des efforts de restructuration engagés.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PRODUITS D'EXPLOITATION	13 566 169	23 272 868	22 220 130	19 768 225	16 349 469	13 880 376	19 237 176	19 408 802
CHARGES D'EXPLOITATION	13 365 706	22 616 716	21 902 905	19 446 424	16 424 540	14 655 113	19 829 555	19 556 251
RESULTAT D'EXPLOITATION	200 463	656 152	317 225	321 801	-75 071	-774 737	-592 379	-147 449
PRODUITS FINANCIERS	0	113 855	329 813	373 111	149 590	144 999	186 314	232 167
CHARGES FINANCIERES	0	306 850	471 391	650 793	485 741	474 965	451 269	515 444
RESULTAT FINANCIER	0	-192 995	-141 578	-277 682	-336 151	-329 966	-264 955	-283 576
RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS		463 156	175 649	44 118	-411 222	-1 104 704	-857 333	-430 725
PRODUITS EXCEPTIONNELS	0	88 246	104 166	119 534	325 900	178 402	214 572	2 228 607
CHARGES EXCEPTIONNELLES	0	0	0	0	12 172	0	4 676	1 911 989
RESULTAT EXCEPTIONNEL	0	88 246	104 166	119 534	313 728	178 402	209 896	316 617
TOTAL DES PRODUITS	13 566 169	23 474 969	22 654 109	20 260 870	16 824 959	14 203 777	19 638 062	21 869 576
TOTAL DES CHARGES	13 365 706	23 050 196	22 485 409	20 126 758	16 893 791	14 996 560	20 285 500	21 983 684
RESULTAT GLOBAL	200 463	424 773	168 700	134 112	-68 832	-792 783	-647 438	-114 108

2-2.2 L'endettement de la SENIM

Ces résultats financiers négatifs reflètent l'importance de la charge financière constituée pour l'essentiel par les intérêts d'emprunts ; ceux-ci sont garantis par la communauté d'agglomération ou la ville de Nîmes, pour moitié en ce qui concerne l'immobilier d'entreprise, et à hauteur de 80% en ce qui concerne les conventions.

- Le tableau ci-dessous met en évidence l'augmentation du montant global des emprunts réalisés par la SENIM. Il s'élevait à 13 900 K€ en 1999 et à 42 149 K€ en 2005, soit une augmentation moyenne annuelle sur la période de 14%.

SENIM – Evolution des dettes financières 1999 à 2005 (source comptes annuels)

Rubriques	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Aug. Moy.
Emprunts auprès d'établissements de crédit	13 900 920	23 819 466	40 010 688	37 336 987	35 354 148	40 657 026	42 148 867	34 954 636	14%
Emprunts et dettes financières divers	4 763 527	5 289 930	5 065 936	5 542 230	9 703 452	2 737 663	1 916 127	8 883 529	9 %
Montant global des dettes⁽¹⁾	26 541 971	49 929 532	62 208 843	60 543 980	56 583 334	53 557 448	59 879 835	66 958 394	14%

- Le tableau suivant présente les principaux agrégats et ratios d'endettement :

SENIM - Principaux agrégats et ratios d'endettement								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Frais financiers	314 903	306 850	471 391	650 793	485 741	474 965	451 269	515 444
EBE ⁽²⁾	-1 084 998	-1 170 605	-1 473 041	-1 458 382	-1 162 219	-1 296 260	-1 340 659	1 776 797
Endettement en %	-29,02	-26,21	-32,00	-44,62	-41,79	-36,64	-33,66	29,01
Total des actifs	29 953 K€	55 133 K€	67 156 K€	66 322 K€	64 362 K€	60 614 K€	66 218 K€	72 748 K€
Taux d'endettement	88,61	90,56	92,63	91,29	87,91	88,36	90,43	92,04

⁽¹⁾ incluant les dettes d'exploitation et dettes diverses

⁽²⁾ **EBE** = Valeur ajoutée + subventions d'exploitation – Impôts – salaires – charges sociales.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Le taux d'endettement, c'est-à-dire le rapport des dettes sur les actifs, varie de 88,61% en 1999 à 92,04% en 2006, ce qui traduit une situation de très fort endettement.

La chambre note cependant que le rétablissement de l'excédent brut d'exploitation (EBE) en 2006 suite aux réductions de charges salariales et sociales engagées en 2005, s'est traduit par une amélioration du niveau d'endettement (frais financiers/EBE) qui passe à 29% alors qu'il était constamment négatif sur la période.

- Une partie importante de la dette correspond à l'activité d'aménageur, dont plus de 40% pour la ZAC de la gare.

La juridiction rappelle que dans une SEM la structure de la dette diffère selon que les opérations relèvent de l'activité propre, pour la SENIM essentiellement l'immobilier d'entreprise, ou de l'activité de concessionnaire. Dans le premier cas les emprunts sont plutôt contractés à long terme, tandis que l'activité de concessionnaire se finance par des emprunts à court ou moyen terme.

Or la structure de la dette à long terme de la SENIM au 31 décembre 2006, révèle que la SEM s'engage aussi sur le long terme pour son activité de concessionnaire : 26% de la dette à long terme est liée à l'opération de la ZAC de la gare, 21% à celle de la ZAC du Forum des Carmes.

- Le poids de la charge d'intérêts :

SENIM - REPARTITION DE LA CHARGE D'INTERETS EN % SELON LA NATURE D'ACTIVITE
(cf. comptes de résultat cumulé)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Structure ou Fonctionnement	6,7	33,4	37	12,8	12,6	18,3	25,2
Immob. Entreprise	15,3	66,6	20,7	37,2	41	38,5	44
Conventions publiques d'aménagement	78		42,3	50	46,4	43,2	30,8
Montant global en € de la charge des intérêts d'emprunts	307 032	471 000	650 793	485 741	474 965	451 269	515 444
NB : La comptabilité de la structure (ou fonctionnement) correspond au fonctionnement propre de la SEM et à ses opérations propres.							

La distinction par secteur d'activité, fait ressortir que durant les années 2002 à 2005, une part prépondérante de la charge d'intérêts d'emprunts (de 42,3 à 50%) concerne les conventions publiques d'aménagement (CPA).

Cette situation est courante pour une SEM concessionnaire d'aménagement dont l'endettement est lié à des besoins de financement à court et à moyen terme du fait du décalage entre la réalisation des dépenses et l'encaissement des recettes. Elle n'a pas d'impact direct sur le résultat comptable global puisque les CPA sont prévues aux risques et profits du concédant mais est cependant significative des difficultés rencontrées par la SENIM dans son activité de concessionnaire d'aménagement et traduit, en outre, le niveau important d'engagement des concédants.

Ainsi en 2006 si la part des intérêts d'emprunts acquittés dans le cadre de CPA ne représentait que 30,8% de la charge totale des intérêts d'emprunts, pour 43,2% en 2005, cette baisse s'accompagnait d'une hausse des avances accordées par les concédants cette même année. Le retard pris dans la commercialisation des lots se traduit par des difficultés à faire face aux échéances financières à court terme, et oblige le concessionnaire à contracter de nouveaux emprunts, et/ou à demander de nouvelles avances au concédant ce qui est le cas pour l'opération de la ZAC de la gare. Au 31 décembre 2006, le montant de la dette relative à cette opération s'élevait à 11 662 457 €, soit 40,25% du montant global de la dette de la SENIM (28 976 550 €) pour son activité de concessionnaire d'aménagement.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

La chambre relève par ailleurs que l'activité « immobilier d'entreprise » génère une part croissante de la charge des intérêts d'emprunts en passant de 20,7% en 2002, à 44% en 2006 alors même que cette activité de location et de gestion immobilière paraît relativement fragile.

- Les avances accordées par les collectivités locales dans le cadre des opérations de concessions forment l'essentiel des dettes financières diverses et évoluent en dents de scie avec un pic en fin de période où elles passent de 1 804 087 € en 2005 à 8 714 039 K€ en 2006, cette augmentation accompagnant une baisse du montant des dettes auprès des établissements de crédit qui passe de 35 461 913 € en 2005 à 28 707 365 € en 2006) car les collectivités concédantes se sont substituées aux organismes bancaires traditionnels pourvoyeurs de fonds.

SENIM – Répartition du poids des dettes financières divers

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Immobilier d'entreprise	comptes cumulés non disponibles	31 250	53 000	35 096	95 402	95 402	112 040	169 490
CPA		5 250 040	5 013 000	5 507 134	9 608 050	2 642 205	1 804 087	8 714 039
Montant reporté	4 763 524	5 290 000	5 066 000	5 542 230	9 703 452	2 737 663	1 916 127	8 883 529

2-3 Une faiblesse « structurelle » des capitaux propres.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capital social	969 576	969 576	1 462 800	1 462 800	3 184 856	3 184 856	3 184 856	3 184 856
Fonds propres	3 330 831	4 623 586	4 688 521	4 886 036	6 138 650	5 457 715	5 073 104	4 575 752
Capitaux permanents	21 995 278	33 732 982	49 765 145	47 765 253	51 196 250	48 852 404	49 138 098	48 413 916
Indépendance financière (%)	15,14	13,71	9,42	10,23	11,99	11,17	10,32	9,45
Autonomie financière (%)	11,12	8,39	6,98	7,37	9,54	9	7,66	6,29

- Le ratio d'indépendance financière, c'est-à-dire le rapport entre les capitaux propres et les capitaux permanents, permet de connaître la capacité de l'entreprise à se financer.

Pour être jugé acceptable, ce ratio doit, selon les normes bancaires usuelles, être supérieur à 50% ; pour la SENIM, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessus qui détaille la composition du capital de la SENIM, il est inférieur à 20% sur toute la période.

- Le ratio d'autonomie financière mesure la part du financement propre de l'entreprise par rapport à l'ensemble des financements.

Un ratio d'un niveau de 20 à 25% est considéré comme satisfaisant, selon les mêmes normes ; pour la SENIM il est inférieur à 12% sur toute la période.

- Outre une situation financière caractéristique des activités de concessionnaire d'aménagement, le niveau relativement faible de ces deux ratios révèle la faiblesse des marges de manœuvres, et partant la faible autonomie financière, de la SENIM.

Le résultat négatif répété sur les derniers exercices a un impact direct sur d'éventuelles participations et recapitalisations, puisque la SEM concessionnaire risque de supporter sur ses fonds propres le déficit de certaines opérations.

De 1999 à 2004, les capitaux propres seuls, sans compter les subventions d'investissement, assuraient plus de la moitié du capital social.

Si l'apport en capital de 2003 a permis de conforter l'activité de la société, dès 2005, le montant des fonds propres comptabilisés (5 073 104 €) apparaît particulièrement faible par rapport au capital social (3 184 856 €) puisqu'il représentait seulement 7,66% des ressources de la SENIM. L'augmentation de capital réalisée en 2003 paraît ainsi insuffisante au regard du résultat net qui reste négatif.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Au demeurant, les subventions d'investissement (perçues dans le cadre des concessions d'aménagement et dans une moindre mesure au titre des opérations patrimoniales) comptabilisées à hauteur de 3 391 506 € au 31 décembre 2005 représentent 66,85% des capitaux propres dont elles font partie et permettent ainsi de respecter les dispositions de l'article L. 225-248 alinéa 1 du code du commerce aux termes desquelles : *« Si, du fait de pertes constatées dans les documents comptables, les capitaux propres de la société deviennent inférieurs à la moitié du capital social, le conseil d'administration ou le directoire, selon le cas, est tenu dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître cette perte, de convoquer l'assemblée générale extraordinaire à l'effet de décider s'il y a lieu à dissolution anticipée de la société ».*

Grâce aux actionnaires qui ont apporté des capitaux à la SEM et aux institutions financières qui lui ont accordé des crédits à long terme, il a été possible de dégager en 2005 un fonds de roulement de 35 178 K€ mais la trésorerie s'est amenuisée :

En K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
fonds roulement	15 802	25 411	39 634	37 470	38 316	35 847	35 178
besoin fonds de roulement	13 204	21 953	27 698	31 861	33 983	30 241	30 676
trésorerie	2 598	3 458	11 936	5 609	4 333	5 606	4 502

Le procès-verbal du conseil d'administration 29 juin 2005 soulignait *« les risques importants sur les emprunts SENIM non couverts par des garanties publiques. De fait, il n'y a plus de banquiers qui veulent financer l'économie mixte, surtout quand la SEM fait des pertes et ampute ses fonds propres.*

Dans ce cas, tous les clignotants sont au rouge. En ce qui concerne la SENIM, la notion d'engagement maximum est atteinte et les limites prônées par la Commission Bancaire imposent un partage de risques entre les banquiers partenaires ».

Le procès-verbal du conseil d'administration du 8 février 2006 envisageait la nécessité pour la SENIM, de reconstituer ses fonds propres *« tout dépendra donc de la capacité future de la société à assurer le renouvellement de son carnet de commandes et à poursuivre l'amélioration de sa productivité. A défaut, les fonds propres seront consommés, engendrant un besoin de recapitalisation ».*

En conclusion, la chambre relève ce besoin répété de recapitalisation auprès de collectivités qui sont dans une situation financière tendue par ailleurs à l'origine d'une partie des difficultés de la SEM.

2-4 L'information des actionnaires.

Alors que la lisibilité des documents présentés aux actionnaires est garante de la connaissance de l'équilibre financier global de l'ensemble des opérations et de leur traçabilité, les actionnaires de la SENIM déplorent l'absence de cohérence et de fiabilité des documents qui leur sont transmis.

Le procès-verbal du conseil d'administration du 12 mai 2004 relève des erreurs comptables qui faussent le résultat, celui du 8 février 2006 fait état d'écarts non justifiés entre les états comptables de gestion notamment sur l'opération de la gare et celui du 27 avril 2006 justifie l'absence d'approbation des CRAC 2004 par des différences d'écritures entre les systèmes comptables et de gestion.

Cet état de fait qui n'est pas satisfaisant pour les collectivités actionnaires et moins encore pour leurs contribuables, compromet également la capacité de la société à développer une programmation pluriannuelle de ses investissements que rend indispensable sa faible marge de manœuvre financière. L'absence de maîtrise réelle des coûts au moment de la présentation et du lancement des opérations peut en effet à moyen terme être critique pour la SENIM.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

L'audit de KPMG a mis en évidence ces divers dysfonctionnements. L'ordonnateur les impute à la SCET. La chambre prend acte de ce qu'il a diligenté un cabinet d'audit pour déterminer les causes des écarts relevés et que ceux-ci ont été corrigés. Elle relève cependant, s'agissant de la SCET, qu'il s'agit d'un prestataire de service, et qu'en cette qualité elle ne saurait voir sa responsabilité engagée pour des actes de gestion de la SENIM, qui demeurent de la responsabilité exclusive des organes dirigeants de la société.

3- LES CONVENTIONS PUBLIQUES D'AMENAGEMENT.

Les conventions publiques d'aménagement (CPA) ont pour objet de confier à l'aménageur, ici la SENIM, la réalisation d'un projet d'urbanisme, soit sur des terrains non encore urbanisés, soit sur des quartiers existants à rénover ou à restructurer. En pratique, ces opérations sont menées dans le cadre de zones d'aménagement concerté (ZAC).

Au 30 mars 2007 sur 17 opérations gérées par la SENIM pour le compte de collectivités publiques sous la forme de CPA, la plus ancienne datait de 1986 et les plus récentes de 2006.

Neuf opérations sont gérées pour le compte de la ville de Nîmes, quatre pour celui de Nîmes métropole.

3-1 La mise en œuvre du nouveau cadre juridique des CPA.

Les nouvelles règles législatives (loi du 13 décembre 2000 dite loi SRU et loi du 20 juillet 2005 codifiées aux articles L. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme) applicables aux relations contractuelles en matière d'aménagement du territoire ont été adoptées sous la pression du droit communautaire et introduisent 3 modifications majeures :

- les contrats doivent être conclus (avec toute personne publique ou privée) en respectant des procédures de publicité et de mise en concurrence préalable ;
- ils doivent préciser, dès le départ, si une participation financière de la collectivité est prévue (la concession peut également être prévue, pour partie, aux frais et risques du concessionnaire) ;
- les marchés passés par le concessionnaire sont soumis à des règles de concurrence.

L'article L. 300-5 liste les mentions obligatoires dans le traité de concession, au nombre desquelles figure l'indication, à peine de nullité, des modalités de la participation financière de la collectivité concédante ainsi que son montant total, dès lors qu'elle décide de participer au coût de l'opération.

Trois ZAC sont concernées par ces nouvelles dispositions : deux ZAC de l'agglomération, les ZAC Grézan IV et V et la ZAC des Moulins de la commune de la Calmette. Les trois concessions ont été conclues après appels d'offres.

Le traité de concession conclu pour la ZAC de Grézan V ne mentionne cependant pas le montant de la participation financière de la communauté d'agglomération.

L'ordonnateur en réponse fait valoir que ledit traité (article 20-6) renvoyait le chiffrage de la participation à un avenant ultérieur à conclure à l'issue des études. La chambre note que ceci est contraire aux dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

Il précise également que la convention a été résiliée par délibération du conseil communautaire de décembre 2007 afin que la collectivité lance les études préalables à la création de la ZAC. En effet, ainsi que le relève plus avant la chambre, celle-ci n'était pas créée lors de la signature du traité de concession, ce que sanctionne le juge administratif (CE 8 décembre 2004 Sté Eiffel distribution).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Par ailleurs toutes les conventions relatives aux opérations en cours n'ont pas fait l'objet d'avenants pour y intégrer cette clause obligatoire. Il en va ainsi de la concession relative à la ZAC du forum des Carmes, de la ZAC du Mas de Vignolles, de la ZAC KM DELTA II.

La chambre observe que, au-delà de leur irrégularité formelle, ces manquements nuisent à la transparence de l'information des assemblées délibérantes.

Dans sa réponse l'ordonnateur argue que la loi de 2000 qui impose cette mention ne peut avoir d'effet rétroactif sur les traités signés avant son entrée en vigueur et fait état de l'article 11 de la loi de 2005 qui énoncerait une validation législative des conventions passées avant la publication de la loi.

L'article 11 en question dispose que *« Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée sont validés, en tant que leur légalité serait contestée au motif que la désignation de l'aménageur n'a pas été précédée d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes :*

1° les concessions d'aménagement, les conventions publiques d'aménagement et les conventions d'aménagement signées avant la publication de la présente loi... ».

La validation législative ne vaut donc que pour l'absence de procédure de publicité. S'agissant de la loi de 2000, la chambre rappelle qu'elle ne fait que reprendre des dispositions qui étaient déjà présentes à l'article L. 1523-2 du CGCT, issu de la loi du 7 juillet 1983 sur les SEM, art. 5-1) : *« Lorsqu'il ne s'agit pas de prestations de service, les rapports entre les collectivités territoriales, leurs groupements ou une autre personne publique, d'une part, et les sociétés d'économie mixte locales, d'autre part, sont définis par une convention qui prévoit, à peine de nullité :.... 3° Les obligations de chacune des parties et, le cas échéant, le montant de leur participation financière... ».* La chambre rappelle enfin, qu'hormis les conventions citées, tous les autres traités mentionnent bien le montant de la participation du concédant et que, quand celle-ci augmente, un avenant le contractualise.

3-2 L'exécution des principaux traités de concessions.

3-2.1 Trois cas ont été examinés où la signature du traité est antérieure à la création de la ZAC, dont un où la ZAC est de surcroît devenue depuis caduque.

Alors que le juge administratif sanctionne la conclusion d'une convention d'aménagement avant la création de la ZAC (CE 8 décembre 2004 Sté Eiffel distribution, Sté Levallois distribution), il en va cependant ainsi pour deux opérations concédées par la communauté d'agglomération de Nîmes métropole. En effet alors que les traités de concession concernant les tranches IV et V de la ZAC de Grézan destinée à accueillir des activités logistiques et industrielles ont été rendus exécutoires dès le 21 février 2006, la délibération du conseil communautaire décidant de créer la tranche IV est postérieure, en date du 5 octobre et la tranche V n'a jamais donné lieu à délibération.

La chambre relève enfin que la ZAC des Arènes, qui a pour objet l'aménagement dudit secteur, a été créée par délibération du conseil municipal du 16 mai 1995. Son plan d'aménagement n'ayant pas été approuvé par le conseil municipal dans les délais légaux, la ZAC est devenue caduque en février 2000. La ville de Nîmes a alors décidé d'abandonner cet aménagement. Toutefois afin d'aménager le terrain dénommé *« îlot Grill »* acquis par la SENIM dans le cadre de la concession du 19 décembre 1991, la ville a décidé de prolonger la concession de la SENIM jusqu'à la réalisation d'un projet cohérent sur les bases du PLU approuvé par le conseil municipal le 1^{er} mars 2004. La SENIM était donc concessionnaire d'une ZAC qui n'existait plus quand elle a signé, en décembre 2004, en tant que propriétaire de la parcelle, l'acte de vente de l'îlot.

L'ordonnateur fait valoir à cet égard que la commune n'a jamais pris acte de cette caducité et n'a jamais procédé à la suppression de ladite ZAC.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

3-2.2 Des durées d'exécution particulièrement longues.

La chambre constate que les durées d'exécution prévues au traité initial ont été peu respectées dans certains cas :

- o La durée de 8 ans prévue par le traité initial de la ZAC de la Gare a été portée à 25 ans ;
- o La durée de 8 ans prévue par le traité de concession de la ZAC du forum des Carmes a été portée à 23 ans ;
- o la ZAC du Rond Point Nord a fait l'objet en 1986 d'un traité conclu avec la ville de Nîmes pour 8 ans qui a été modifié par 5 avenants dont le dernier en date du 7 juin 2005 prolonge une nouvelle fois sa durée, jusqu'en 2009, soit une durée totale de 22 ans ;
- o Le traité de concession de la ZAC de l'Esplanade Sud a été conclu en 1991 avec la ville pour 8 ans puis prolongé jusqu'au 31 décembre 2005 par avenant du 3 février 1993 au regard du ralentissement de l'activité immobilière puis, sans motivation par avenant du 21 juillet 2003 jusqu'au 31 décembre 2010, soit une durée totale de 19 ans.

La chambre n'a pu obtenir d'explications convaincantes sur les délais de commercialisation de ces ZAC pour lesquelles les études préalables paraissent avoir été insuffisantes. La gestion, à la même époque, de la ZAC du Mas Vignolles, de la ZAC des Carmes et de la ZAC Georges Besse appelle le même type d'interrogation.

Elle prend acte que, s'agissant de la ZAC Esplanade Sud, l'ordonnateur fait valoir tant son étendue que le fait qu'à ce jour elle est désormais commercialisée à 95 %.

La SENIM fait valoir la nécessité de caler la durée de la concession sur la durée d'amortissement des emprunts. La chambre rappelle que les conditions du financement des opérations, qui relèvent de l'ingénierie financière de la SEM, ne peuvent pas justifier un allongement des délais d'exécution des traités contractés. Seuls peuvent être pris en compte à cet égard les délais de commercialisation des ZAC.

3-2.3 L'information des concédants.

L'article L. 1524-3 du CGCT dispose que « *Lorsqu'une société d'économie mixte locale exerce, pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un groupement, des prérogatives de puissance publique, elle établit chaque année un rapport spécial sur les conditions de leur exercice qui est présenté à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement et est adressé au représentant de l'Etat dans le département* ».

Les cahiers des charges des concessions que la SENIM a en charge stipulent que le compte-rendu financier doit être adressé au concédant, selon les cas, avant le 15 mai ou le 30 juin de chaque année.

La juridiction constate que ces CRAC ont été souvent tardivement approuvés par les collectivités concédantes :

o ZAC du Rond Point Nord :

Les CRAC 1999 et 2000 n'ont été approuvés que le 26 janvier 2002 ; le CRAC 2001 l'a été le 1^{er} février 2003 et le CRAC 2005 le 16 décembre 2006.

o ZAC de la Gare :

Le CRAC 1999 a été approuvé par délibération du 5 février 2001 ; le CRAC 2000 l'a été le 22 juin 2002 ; celui de 2001, le 17 mai 2003 ; celui de 2002, le 20 décembre 2003 ; celui de 2003 a été approuvé le 18 décembre 2004 et les CRAC 2004 et 2005 ne sont toujours pas approuvés.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

o ZAC Esplanade Sud :

Les CRAC 1999 et 2000 ont été approuvés le 26 janvier 2002 ; le CRAC 2001, le 1^{er} février 2003 ; le CRAC 2003, le 12 février 2005 ; enfin le CRAC 2005 le 16 décembre 2006.

o Domaine d'Escattes :

Le CRAC 2004 a été approuvé le 19 novembre 2005.

La chambre invite la SEM à communiquer plus tôt les CRAC et à s'assurer de l'inscription par les collectivités à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante des CRAC qu'elle leur communique et de la transmission à ses services de la délibération correspondante. Celle-ci a en effet pour effet de valider les conditions techniques et financières selon lesquelles les opérations d'aménagement sont conduites et constitue, le cas échéant, un moyen d'exonération de la mise en cause de la responsabilité de la société. Elle l'invite également à accompagner l'envoi de chaque CRAC aux concédants d'un rappel de leurs obligations.

- En outre la chambre relève que jusqu'en 2006 les CRAC n'étaient pas présentés au conseil d'administration qui se contentait de points d'information sur les opérations. Or, même si le conseil d'administration n'a pas à délibérer sur les CRAC, il n'en demeure pas moins qu'il lui appartient de s'assurer de leur établissement et de leur transmission aux collectivités concernées. Il en va d'ailleurs ainsi depuis la prise de fonctions du nouveau directeur en avril 2006.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur qui fait valoir que :

- pour la ZAC de la gare et la ZAC Esplanade Sud les CRAC 2004 et 2005 ont, depuis le contrôle de la chambre, fait l'objet d'une transmission aux organes délibérants des collectivités concédantes et ont été approuvés, l'ordonnateur précisant que le retard pris dans leur transmission est imputable aux défaillances du système informatique et aux carences de la SCET ;

- l'ensemble des CRAC 2006, hors celui relatif à la ZAC de la gare, ont été présentés au conseil d'administration de la SENIM du 15 mai 2007 et transmis aux concédants par courrier du 6 juin 2007.

3-2.4 Les modifications des enveloppes financières prévisionnelles des participations du concédant.

La SENIM, comme la majorité des SEM, ne peut équilibrer ses opérations d'aménagement sans recourir à la participation de concédants. La chambre relève cependant que le montant de la participation réclamé à la collectivité peut augmenter dans des proportions qui conduisent à s'interroger sur la fiabilité des bilans prévisionnels initiaux et donc sur la capacité d'expertise de la SEM. Il en va ainsi des opérations des ZAC de la Gare et du Forum des Carmes ainsi que des ZAC suivantes :

o La ZAC KM DELTA 2 :

La participation de la ville de Nîmes était estimée à 577 934 € dans le traité de concession de mars 2000. Dès la fin de l'année, elle a été portée à 1 189 102 € essentiellement pour permettre la réalisation de bassins de rétention d'eau publics.

Le CRAC au 31 décembre 2004 porte la participation totale du concédant à 2 491 903 €, en raison d'un contentieux lié à une expropriation. Ce même contentieux a conduit à fixer cette participation à 4 734 556 € fin 2005, le CRAC prenant en compte une estimation du juge de l'expropriation dont la cour d'appel n'a cependant que partiellement confirmé le montant par un arrêt en date du 19 septembre 2005.

La chambre observe que la participation de la ville a ainsi crû de 719% entre 2000 et 2005 sans qu'aucun avenant au traité de concession ne soit intervenu.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Elle prend acte de la réponse de l'ordonnateur qui mentionne l'approbation d'un avenant le 15 décembre 2007, portant la participation de la collectivité à 4 636 749 €. Il précise que *« il s'agit d'un montant établi à titre conservatoire, pour tenir compte d'une estimation du juge de l'expropriation dans le cadre d'un contentieux lié à une éviction commerciale. Ce contentieux a depuis été résolu par un accord amiable qui permettra de réduire sensiblement le montant de la participation finale de la collectivité. »*. Il fait valoir par ailleurs que l'augmentation des participations financières est imputable, pour l'essentiel, à l'obligation de réaliser des bassins de rétention d'eau publique pour prendre en compte le risque inondation.

o La ZAC des Arènes :

Le CRAC 1999 fait état d'une augmentation de 472 592 € de la participation de la ville justifiée par l'abandon d'une partie de la ZAC ramenée à la seule opération *« îlot Grill »*.

Une nouvelle augmentation de 167 542 € est mentionnée dans le CRAC 2000 liée notamment à l'allongement des délais de réalisation de cette opération.

Sans explication, cette participation est à nouveau augmentée en 2001 de 703 000 € et en 2002 de 13 000 €.

Enfin, le CRAC 2004 indique que la ville devra verser un complément de 350 000 € du fait du retard pris dans l'encaissement des recettes.

La contribution de la ville atteint ainsi 4 577 092 € au 31 décembre 2005 (avenants 4 et 5 au traité initial). L'ordonnateur justifie l'augmentation du montant de la participation de la ville par l'allongement de la durée du contrat lié au contentieux de l'îlot grill.

o La ZAC de Valdegour :

La participation de la ville à l'équilibre de cette opération d'aménagement, dont le traité a été approuvé par le conseil municipal de Nîmes le 11 mai 1998, était initialement estimée à 495 000 €. Elle a été augmentée de 253 000 € en 1999, les subventions attendues du département et de la région n'ayant pas été confirmées. La ville a augmenté à nouveau sa participation en 2001 de 114 000 € et en 2002 de 253 000 €, du fait de retards de commercialisation. En 2003, l'augmentation de 190 000 € est en outre justifiée par des dépenses imprévues de gardiennage.

Enfin, cette participation a été portée en 2004 à 1 471 000 € (soit + 166 000 €), du fait de travaux de viabilisation et de réfection des bassins de rétention, montant ramené à 1 439 000 € aux termes du CRAC 2005.

La participation de la ville de Nîmes a ainsi augmenté de 190%. L'ordonnateur justifie cette augmentation par *« l'absence de versement de subventions attendues par le conseil général et le conseil régional, des dépenses imprévues de gardiennage et des travaux de viabilisation et de réfection des bassins de rétention imposés par l'évolution de la réglementation relative aux risques inondation. »* ;

o La ZAC du Rond Point Nord :

Le CRAC 2000 fait état d'une augmentation de 727 334 €, justifiée par la modification du plan d'aménagement de la zone pour la relance de sa commercialisation. Au total, la participation de la ville, portée à 2 130 661 € HT, a augmenté de près de 52% sur la période.

o La ZAC du Mas des Abeilles :

Dans le traité de concession du 5 mars 1997 la participation prévisionnelle de la ville de Nîmes est estimée à 171 505 €.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Dans le CRAC 1999, cette participation passe sans explication à 316 000 € (+ 144 495 €). Un avenant n°1, passé le 7 juin 2005, prend acte tardivement de ce nouveau montant sans expliquer davantage les raisons de cette augmentation de 84% par rapport au montant prévisionnel initial.

Dans sa réponse l'ordonnateur précise que « *Les récentes actions opérationnelles sur cette ZAC...ont permis d'annoncer dans le CRAC 2006 voté en 2007, un résultat positif de 1 472 000 € soit un solde financier au profit de la ville de 465% la valeur de la participation* ».

3-2.5 Les cessions de terrains.

Aux termes de l'article 2 des traités de concession auxquels elle est partie, la mission de la SENIM consiste notamment à « *assurer la commercialisation optimale de l'opération* ».

Les conditions de cession de l'«*îlot Grill* », de certains lots de la ZAC Esplanade Sud et du domaine d'Escattes sont citées dans le rapport KPMG qui a analysé les actes de cession et de compromis passés en décembre 2004 pour relever que l'annulation ultérieure de certains de ces actes, si elle est sans incidence sur la rémunération perçue par la SENIM, jette le doute sur les résultats affichés par la société fin 2004. La chambre s'interroge sur des signatures d'actes qui auraient eu pour seul objectif d'améliorer ces résultats.

La chambre rappelle par ailleurs que la fixation du prix ne doit pas faire bénéficier l'un des opérateurs d'un avantage économique de nature à fausser les conditions de la concurrence entre opérateurs exerçant dans une situation comparable la même activité (CE 3 novembre 1997 Sté TOP loisirs Guy Merlin) et constate qu'il n'en a pas toujours été ainsi.

Elle note que la SENIM cède ses terrains, tantôt après mise en concurrence, tantôt sans. Il n'y a certes aucune obligation légale en la matière mais la chambre constate que, quand elle intervient pour le compte de l'agglomération, la SENIM procède cependant systématiquement à une mise en concurrence.

La juridiction relève enfin la diversité des montages pré-contractuels : la signature du compromis de vente peut ainsi s'accompagner du versement d'un acompte à la signature, de celui d'une caution dans le mois qui suit ou de celui d'une garantie à première demande après l'agrément de la société par le conseil municipal.

3-2.5.1 l'îlot Grill sur la ZAC des arènes.

La dernière lettre d'observations de la chambre critiquait le montage juridique et financier de cette opération initiée par la ville en 1985 pour réaliser une importante infrastructure d'accueil touristique située face à l'entrée principale des arènes. Quinze ans après, ne subsistait, sur un terrain vague clôturé d'une palissade, qu'une partie vétuste de bâtiment, faisant office de bureau de réservation pour lesdites arènes. La chambre relevait que la maîtrise foncière complète du site, fût elle envisagée, était loin d'être achevée, et qu'il était plus que probable que l'échec financier d'ores et déjà enregistré, apparaisse insurmontable sur l'ensemble de la concession et grève fondamentalement le bilan final.

La chambre a pu prendre la mesure des suites données à cette observation.

L'îlot Grill faisait initialement l'objet d'un bail de 30 ans conclu le 24 juillet 1985 entre la SARL Grill et le département du Gard. A la suite de la fusion de la société Grill et de la SENIM, cette dernière est devenue bailleur aux termes d'un acte du 2 juillet 1993.

- Le bail a finalement été résilié le 22 décembre 2004 avec le versement par la SENIM d'une indemnité de 602 174 € au département.

- Un compromis de vente avait été signé dès le 18 juin 2003 par la SENIM avec une société A pour 2 135 000 € HT.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

L'article 6 de ce compromis stipulait que le montant du prix serait versé pour 60 000 € à la date de la signature du compromis et pour le solde, à la signature de l'acte authentique.

Au nombre des conditions suspensives de la vente figurait notamment l'obtention d'un avis favorable de la commission des sites et l'obtention d'un permis de construire purgé de tous recours dans les délais réglementaires. La commission des sites ayant statué le 18 mars 2004 sur un projet de SHON globale supérieure à celle autorisée, un avenant au compromis a été conclu le 24 septembre 2004 pour permettre la réalisation de l'opération telle qu'approuvée.

Alors que plusieurs échanges électroniques et postaux attestent de la réticence tant de la directrice juridique de la SENIM que du notaire, la vente est conclue par acte authentique du 30 décembre 2004 alors que le permis de construire n'est pas purgé des voies de recours.

En effet le permis de construire et le permis de construire rectificatif délivrés en septembre et octobre 2004, ont fait l'objet de recours gracieux de la part d'un particulier et de l'association de sauvegarde du patrimoine de la ville de Nîmes en date du 24 novembre 2004.

A la date de la signature de l'acte authentique, les auteurs du recours gracieux bénéficiaient donc encore du délai de recours contentieux de deux mois tandis que le délai de retrait pour cause d'illégalité n'était pas davantage écoulé.

- L'acte signé opère le transfert de propriété du bien avec une clause résolutoire de purge définitive des recours, au plus tard le 14 février 2010, sans paiement du prix par les acquéreurs qui n'ont pas obtenu le prêt bancaire qu'ils escomptaient. En outre, la SENIM a ainsi préfinancé la TVA correspondante, d'un montant de 440 000 €, et payé l'indemnité due au conseil général sans avoir encaissé le prix.

Un recours contentieux a été déposé le 9 février 2005 par l'association de sauvegarde du patrimoine de la ville de Nîmes et le permis de construire a été annulé par le tribunal administratif de Montpellier le 19 juillet 2005, jugement dont il a été fait appel.

La SENIM supporte cependant la charge de la TVA jusqu'à ce qu'il soit statué définitivement sur ce recours.

La chambre régionale des comptes relève de surcroît que, contrairement aux préconisations du notaire visant à faire supporter à l'acquéreur les conséquences de l'annulation du permis de construire, la solution adoptée dans l'acte est entièrement favorable à celui-ci qui, en cas de réalisation de la clause résolutoire, obtient le remboursement des 60 000 € qu'il a versés et le maintien à la charge de la SENIM de l'indemnité de résiliation du bail emphytéotique initial.

En réponse l'ordonnateur justifie l'avance de TVA par le fait que la SENIM ne pouvait pas vendre les terrains libérés de toute voie de recours ; la chambre rappelle que c'est précisément une des conditions suspensives de la vente qui empêchait la signature de l'acte de vente.

Il indique par ailleurs que les 60 000 € perçus à la signature de l'acte de vente ont contribué à dédommager le département.

La chambre relève que l'ordonnateur reconnaît, par là même, les difficultés financières qui étaient les siennes en fin d'exercice 2004 et constate que l'acte de vente stipule que la résiliation « a été consentie et acceptée moyennant une indemnité à la charge de la SENIM payée comptant et quittancée dans l'acte ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

L'ordonnateur fait enfin valoir que d'une part la SEM disposait des garanties suffisantes en cas de non exécution par la SCV A, les associés d'une société de construction-vente étant tenus du passif social sur tous leurs biens à proportion de leurs droits sociaux, d'autre part l'acte de vente prévoyait une indexation du prix de vente entre la date de signature et la date de paiement : ceci n'est pas contesté.

3-2.5.2 La ZAC Esplanade Sud.

Sur cette ZAC créée en 1990, les lots 41, 44 et 52 ont fait l'objet de compromis de vente qui suscitent certaines interrogations de la chambre quant aux procédures suivies.

- Les lots 41 et 44.

Un compromis de vente a été conclu le 21 décembre 2004 avec la société B pour l'implantation d'un restaurant à thème dans une zone qui leur est dédiée.

Ce compromis a été annulé par un acte du 1^{er} février 2005 qui s'y substitue avec, au nombre des conditions suspensives, l'obtention d'un permis de construire purgé du recours des tiers au plus tard le 30 juin 2005.

Cette condition ne s'est pas réalisée sans qu'il en soit cependant tiré les conséquences juridiques, à savoir l'annulation de la vente ; un avenant a été en revanche conclu, le 21 novembre 2005, pour proroger l'accord des parties.

Le 27 février 2006 un acte authentique a été signé entre la SENIM et la société B.

Dans sa réponse l'ordonnateur fait valoir que le respect des clauses du compromis tenait de « *la gageure* » et que la résolution du compromis aurait été abusive compte tenu des délais initiaux accordés à l'acheteur. La chambre rappelle que c'est l'ordonnateur qui a proposé et signé le compromis en question et souligne que l'avenant est intervenu quatre mois après l'expiration du compromis, ce qui n'est pas de bonne pratique.

- Le Lot 52 à usages d'activités au lieu-dit « *Le Mas Carbonnel* ».

Un compromis de vente est signé pour ce lot, le 27 novembre 2002 entre la SENIM et une société C. afin de réaliser une opération immobilière faite de restaurants, résidence d'affaire, de tourisme et de bureaux.

Un avenant du 22 septembre 2003 a notamment pour objet de reporter la date butoir de signature de l'acte de vente, prévue initialement au 31 décembre 2003, au 21 juillet 2004.

Contrairement à la pratique qui veut que la signature de l'avant-contrat se traduise par le versement de 5 à 10% du prix de vente, l'article 6 prévoit ici le versement d'une caution bancaire de 95 000 € dans le mois suivant la signature.

Au nombre des conditions suspensives figurent l'obligation pour l'acquéreur d'obtenir un agrément préalable du concédant dans les deux mois de la signature de l'avenant, l'agrément des enseignes à intervenir sur le terrain dans les 6 mois, le dépôt d'un permis de construire dans les 6 mois, l'obtention dans les 10 mois d'un financement égal au minimum à 1 600 000 €.

L'article 10 du compromis stipule enfin que « *Si les conditions suspensives ou l'une d'entre elles n'étaient pas réalisées dans le délai prévu du fait de l'acquéreur la présente vente serait réputée n'avoir jamais existé, mais la société mettrait immédiatement en jeu la caution remise le 31 décembre 2002, à titre d'indemnité forfaitaire* ».

Aucune de ces conditions n'a été réalisée sans cependant que le compromis soit dénoncé.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Un nouveau compromis est, en revanche signé le 29 décembre 2004 entre les mêmes cocontractants pour un programme d'activités de service et de bureaux ; la date butoir pour la signature de l'acte authentique est fixée au plus tard le 31 octobre 2005.

Ce compromis est finalement rompu en juillet 2005.

La chambre n'a pu obtenir de la société d'explications claires sur ces attermolements.

3-2.5.3 le Mas d'Escattes.

Les lots 3 à 13 à usage de logements individuels ont fait l'objet d'une mise en concurrence qui a abouti à la conclusion d'un compromis signé le 30 décembre 2004 avec la société D. Une caution bancaire de 35 000 € était due dans le mois de la signature du compromis.

Ce compromis est rompu par courrier du 29 juillet 2005 : la caution bancaire n'a pas été versée, ni l'agrément du conseil municipal sollicité ni le permis déposé et là encore la chambre s'interroge sur les aléas de cette opération.

3-2.5.4 Le Mas de Vignolles.

Le lot 12 à usage d'activités commerciales, qui n'a pas été mis en concurrence, fait l'objet d'un compromis de vente signé le 26 juin 2006 avec la société E. Au nombre des conditions suspensives figure, notamment, l'agrément par l'acquéreur, avant le 30 septembre 2006, des enseignes à intervenir et du programme. L'article 6 prévoit une garantie autonome appellable à première demande et garantissant le versement de l'indemnité d'immobilisation à hauteur d'1M€ remise au vendeur au plus tard 8 jours après la délibération d'agrément par le conseil municipal.

Un avenant du 16 octobre 2006 est conclu notamment pour repousser la date limite pour l'obtention de l'accord du concédant au 31 décembre 2006.

Depuis lors, par courrier du 6 avril 2007 la SENIM a informé la société qu'il ne lui était pas possible de proroger le compromis, la ville de Nîmes demandant le lancement d'une consultation de promoteurs pour la cession.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur qui impute l'échec de la cession à un retard de la part de l'organe délibérant de la commune. La société indique pour sa part que le projet n'a jamais été soumis à agrément sans qu'elle en connaisse les motifs.

4- L'OPERATION DE LA ZAC DE LA GARE.

La ville de Nîmes a saisi l'opportunité de l'ouverture de la ligne du TGV reliant Nîmes à Paris pour réaménager l'ensemble du secteur de la gare centrale au cœur de la ville sur une superficie d'environ 9 ha.

Le programme de l'opération comprenait deux volets : la création d'une gare centrale d'échanges, dite plate-forme intermodale, sur le domaine public de la ville et celle d'un nouveau quartier d'affaires (bureaux, centre des congrès, ensemble commercial et logements) au sud de la gare (le triangle de la gare), ce qui supposait l'acquisition de terrains et la démolition de bâtiments et équipements existants.

La ZAC a été créée par délibération du conseil municipal du 11 mai 1998 et a fait l'objet d'un traité de concession avec la ville de Nîmes par délibération du même jour. La plate-forme intermodale, qui est incluse dans le périmètre de la concession, a, elle, fait l'objet d'une convention de mandat en date du 21 juin 1999 « *pour l'étude, les acquisitions et la réalisation de la plate forme intermodale* ». Ce cadre juridique du mandat signifie une délégation de la part du maître d'ouvrage à son mandataire qui le représente et est, à ce titre, tenu au respect des règles juridiques qui s'imposent à son mandant telles le respect du code des marchés publics pour la passation des marchés.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Par délibération du 17 avril 2000, la ville a ensuite souhaité intégrer la construction du parc de stationnement dans la convention de mandat.

L'avenant n° 2 en date du 5 juillet 2002 a fixé la participation de la collectivité à un montant prévisionnel de 8 598 000 € HT ; l'avenant n° 3 du 4 juin 2003 l'a portée à 11 769 000 € en justifiant l'augmentation par l'impossibilité de bénéficier d'un subventionnement FEDER sur la concession ; l'avenant n° 4 du 27 avril 2004 l'a fixée à 12 200 582 € HT, soit une augmentation de l'ordre de 42% par rapport à l'estimation initiale.

La chambre relève que le décalage de signature entre la concession d'aménagement et la convention de mandat a conduit la SENIM à conclure en 1999 des marchés relevant du mandat comme s'ils relevaient du cadre juridique de la concession d'aménagement.

Dans tous les cas, les opérations étaient situées sur le domaine public de la ville et relevaient de sa maîtrise d'ouvrage et étaient donc assujetties aux règles du code des marchés publics. Il en a été ainsi notamment des marchés conclus pour les missions de contrôle technique et de coordination sécurité sur le chantier de la trémie de la plate-forme intermodale.

4-1 Les difficultés de la concession.

La concession est à ce jour responsable de près de la moitié de l'endettement de la SENIM alors même que la première charge foncière n'a été vendue qu'en août 2007.

A cela plusieurs causes : une mauvaise évaluation du coût des procédures d'expropriation, des travaux supplémentaires non prévus à l'origine, des subventions escomptées qui n'ont pas été accordées (seule la partie en mandat a finalement été éligible au FEDER), et deux éléments qui ont plus particulièrement attiré l'attention de la chambre :

4-1.1 La SENIM a indemnisé la CCI au titre de la résiliation anticipée de la concession d'exploitation de la gare routière et du parc de stationnement « *Porte Sud* ».

- Pendant la réalisation des travaux d'aménagement et pour maintenir le service de la gare routière et du parking *Porte Sud*, la ville de Nîmes a décidé de résilier la concession du 30 septembre 1982 qui la liait à la CCI pour la gestion de ses équipements et d'en transférer la responsabilité à la SENIM dans l'attente de la réalisation des équipements de substitution. Il a également été demandé à la SEM de prendre à sa charge et d'imputer au bilan de l'opération concédée l'indemnité de résiliation due à la CCI pour 1 295 816,65 €.

Une convention tripartite, du 27 mars 2000, entre la ville, la CCI et la SENIM a ainsi arrêté les modalités de transfert de cette gestion. Au titre de l'article 1, la ville reprenait l'ensemble des droits et obligations nés du contrat de concession et l'article 4 précisait qu'elle pouvait confier à la SENIM la gestion des services jusqu'à la construction des nouvelles installations.

L'article 5, alinéa 5 était ainsi rédigé : « *Les parties conviennent conventionnellement que les factures, les avis ou titres relatifs à des taxes ou impôts afférents à l'exploitation ou à l'occupation des biens concédés et émis postérieurement au 31 janvier 2000 seront réglés par la ville de Nîmes ou par la SENIM. L'impôt foncier 2000 sera remboursé par la ville de Nîmes ou par la SENIM au prorata temporis* ».

Selon l'article 6 la ville s'engageait à indemniser le concessionnaire, au titre de cette résiliation anticipée, sur la base de l'estimation du service des domaines pour 1 295 816,65 € avant le 31 décembre 2000.

La SENIM a réglé en conséquence 1 295 816,65 € à la CCI à la fin de l'année 2000 au moyen d'une avance consentie par la Caisse d'Epargne, consolidée par un prêt à 5 ans de 1 524 490,17 € en 2001.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

- La chambre observe qu'en indemnisant la CCI pour le compte de la ville de Nîmes, la SENIM a généré une confusion d'intérêts et de structures, préjudiciable tant à la collectivité, pour qui le recours à la SEM ne saurait avoir comme objectif de contourner les règles juridiques et prudentielles qui s'imposent à elle, qu'à la SEM qui, au cas d'espèce, ne disposait plus de réelle autonomie.

La juridiction note également que suite à la délibération du 26 janvier 2000 de la ville de Nîmes, la SENIM a pris en charge, à partir du mois de mai, la gestion de la gare routière et du parking Porte Sud et ce, jusqu'à la mise en service du nouvel équipement prévue au cours de l'été 2002.

La SENIM intervenait alors es qualités pour la gestion des équipements alors qu'il eût convenu de conclure une délégation de service public ou de passer un marché public de prestations de services.

4-1.2 Un programme d'aménagement qui prend insuffisamment en compte les contraintes liées à la pollution du sol.

La ZAC de la Gare centrale de Nîmes est implantée sur l'ancien site d'une usine de production de gaz de ville, mise en service en 1841 par la Compagnie du Midi et référencée comme site pollué par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

Dès le début de l'opération d'aménagement, l'état pollué des sous-sols et la localisation de la poche de pollution étaient identifiés par la SENIM et la commune de Nîmes ainsi que par la société GDF à l'origine d'une étude détaillée des risques.

Cette situation particulière a amené la préfecture à établir des arrêtés de prescription d'usages, se traduisant par « *une interdiction formelle de construire dans ce périmètre* ».

Dans l'optique de la réalisation d'une opération immobilière d'envergure la SENIM se trouvait dans l'obligation d'engager des travaux de dépollution et a donc été amenée à faire réaliser des études d'évaluation de risques sanitaires.

Ces études complémentaires ont révélé un état du sous-sol plus pollué que les premières études ne le laissaient entrevoir et ont généré des travaux de dépollution qui ont été à l'origine des retards dans la commercialisation des terrains. Le concédant a dès lors été contraint à des avances financières et la SENIM concessionnaire à contracter des emprunts dont le montant cumulé constitue un endettement conséquent ; la signature du premier acte de vente n'est intervenue qu'en août 2007.

4-2 Les vicissitudes du mandat.

4-2.1 l'économie de la convention de mandat.

La convention de mandat a été approuvée par une délibération du conseil municipal de la ville de Nîmes du 21 juin 1999 qui vise, à tort, les articles du code de l'urbanisme qui traitent des ZAC et des concessions d'aménagement au lieu de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Elle avait comme objet l'étude, les acquisitions et la réalisation de la plate-forme intermodale.

- La convention était au final un contrat hybride organisé en sept titres dont l'un, le titre II, consacré aux acquisitions foncières et libération des sols. La mission confiée par la collectivité à la société était une mission classique d'aménagement décrite à l'article 10 : « *La collectivité charge la société de lui apporter son assistance aux opérations foncières d'acquisitions ou d'expropriation qu'elle a décidé d'entreprendre en vue de la réalisation de l'ouvrage.... Dans toutes les négociations et démarches qu'elle aura à accomplir, la société devra indiquer qu'elle agit en qualité de prestataire de service...* ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Le titre III consacré à la réalisation de l'ouvrage précisait, à l'article 18 que « *Le choix des techniciens et hommes de l'art dont la préparation incombera à la société s'effectuera conformément aux dispositions du code des marchés publics et de la loi maîtrise d'ouvrage publique du 12 juillet 1985. Le choix sera approuvé par le maître d'ouvrage avant signature des contrats par la société qui devra avertir chacun des contractants de sa qualité de mandataire...* ». Le programme de l'opération était présenté en annexe 4 avec le détail des travaux et aménagements à effectuer dont notamment la réalisation d'une nouvelle gare routière au sud de la plate-forme intermodale.

Le titre IV de la convention, intitulé « *mandat de gestion financière* » avait pour objet de confier à la société une mission de préfinancement. Ce point est contraire aux dispositions des articles 2 et 5 de la loi MOP qui réservent au maître de l'ouvrage le financement de l'opération et imposent de faire figurer, dans la convention de mandat, les conditions dans lesquelles le maître de l'ouvrage fera l'avance des fonds nécessaires (en ce sens CAA de Nancy, 27 janvier 2005, n°98 NC02300 commune d'Amnéville).

La chambre rappelle à cet égard que les emprunts contractés ne pouvaient être utilisés que pour les opérations relevant de la CPA et qu'il n'appartenait pas à la SENIM de financer un équipement dont la réalisation lui aurait été confiée par voie de mandat de la commune.

- L'avenant n°1 du 3 mai 2000 a étendu la mission du mandataire à « *la réalisation d'un parc de stationnement souterrain* ».

- L'avenant n° 2 du 4 décembre 2000 a précisé dans son article 2 le coût de réalisation prévisionnel de l'ouvrage, soit 27 257 884,28 € HT dont 161 530 000 F 24 625 089,75 € HT.de travaux.

- L'avenant n° 3 du 22 février 2005 a étendu la mission du mandataire aux travaux complémentaires suivants : maintenance des équipements du parc de stationnement de la gare jusqu'à l'attribution de la délégation de service public à un gestionnaire agréé ; travaux de réparation de ce parc de stationnement ; travaux de maintenance et d'adaptation des équipements de la gare routière et de la plate-forme intermodale.

La chambre relève que ce recours à la SENIM ne semble pas avoir donné lieu à une véritable réflexion sur le cadre juridique applicable, ainsi que l'attestent les insuffisances du montage contractuel, étonnantes au regard de l'expertise dont bénéficiait la SEM de la part de la SCET.

4-2.2 Le marché de maîtrise d'œuvre.

Le marché conclu le 8 octobre 1998 en application de l'article 48-1 de la loi du 29 janvier 1993 avait pour objet les études et la maîtrise d'œuvre relatives à la réalisation de la gare centrale et pour programme la totalité des interventions sur la ZAC sans individualiser ce qui pouvait relever d'une opération en mandat de maîtrise d'ouvrage publique.

Ce n'est que par un avenant du 9 avril 2001 qu'est intervenu le transfert partiel du marché de la concession d'aménagement à l'opération de mandat.

4-2.3 Les marchés de travaux et de prestations de services.

Quand elle intervient dans le cadre d'un mandat pour le compte d'une personne publique, conclu au titre de l'article 3 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, la SEM est soumise aux règles du code des marchés publics (CMP) pour les contrats qu'elle passe en son nom. Or le rapport KPMG a relevé sur cette opération l'utilisation de lettres de commandes et la passation de marchés à bons de commandes sans mise en concurrence.

En réponse, l'ordonnateur argue que la SENIM s'était pourtant dotée des garanties d'expertise juridiques nécessaires avec le contrat passé avec la SCET.

La chambre a par ailleurs relevé des irrégularités significatives dans les cas suivants :

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

4-2.3.1 L'aménagement provisoire de la gare routière : l'exemple des travaux de démolition.

4-2.3.1.1 Alors que la convention de mandat est approuvée par le conseil municipal de la ville de Nîmes le 21 juin 1999, la SENIM est cependant déjà intervenue pour lancer la consultation pour l'aménagement provisoire de la gare routière au travers d'un avis d'appel public à la concurrence paru dans le moniteur le 4 juin, dans le cadre de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 (applicable dans le cadre des CPA), sous forme d'un appel d'offres ouvert pour 10 lots traités en marchés séparés, la date limite de remise des offres étant fixée au 14 juin.

La commission d'appel d'offres, réunie le 14 juin, a décidé de déclarer 6 lots sur 10 infructueux et d'attribuer les 4 autres lots aux entreprises moins disantes dont le lot 1 « *démolition des bureaux existants de la gare routière et dépose partielle de la passerelle piétons* » à la SA VOLPILIERE pour 15 237,28 € HT, soit 47,40% en moins par rapport à l'estimation.

L'entreprise en a été informée, par courrier du 1^{er} juillet 1999, qui précisait que le marché correspondant était en cours de constitution et serait prochainement notifié. C'est en fait une lettre de commande qui a été notifiée le 11 juillet 2000 pour un montant de 15 237,28 € HT.

La chambre s'interroge sur cette conclusion hâtive d'un marché selon la procédure de la loi du 29 juin 1993 alors même que la notification n'intervient qu'un an après, sous la forme, de surcroît, d'une lettre de commande et alors même que la SENIM ne pouvait ignorer que ledit marché était dans le champ de la convention de mandat dont l'approbation allait être soumise au conseil municipal.

4-2.3.1.2 Elle relève par ailleurs la présence récurrente de l'entreprise concernée sur les chantiers de la ZAC.

- Lettre de commande du 22 novembre 1999 pour des travaux de terrassement des anciens établissements Gervais 27 116,87 € HT) ;

- Lettre de commande du 30 décembre 1999 pour des travaux de démolition de l'ancien centre de tri postal (33 615,01 € HT) ;

- Marché du 14 juin 2000 pour la démolition de bâtiments au terrain Gervais dans le cadre d'un groupement avec l'entreprise Crozel 53 662,05 € HT) ;

- Lettre de commande du 4 décembre 2003 pour la démolition d'un bâtiment sur la parcelle EDF-GDF de la gare Centrale (53 152 € HT).

- Démolition d'immeubles de logements à la ZAC de la gare centrale.

Dans ce dernier cas, la procédure suivie est la suivante : un avis d'appel public à la concurrence est publié par le moniteur le 22 juin 2001 pour un appel d'offres ouvert pour la démolition d'immeubles de logements en lot unique sous maîtrise d'ouvrage SENIM.

Il ressort de l'ouverture des plis du 26 juillet 2001 que sur 11 entreprises ayant retiré un dossier de consultation, 5 ont remis une offre dont 2 non conformes au stade de la première enveloppe.

L'estimation des travaux était de 76 224,51 € HT, le groupement CROZEL-SN VOLPILIERE travaux publics a fait une offre de 74 004,85 € HT, l'entreprise L. de 44 210,21 € HT, l'entreprise S. de 130 420,13 € HT, ce qui offre l'apparence d'offres de couverture.

Les deux dernières offres sont considérées comme incomplètes et le premier groupement est retenu par la commission des marchés SENIM du 27 août 2001 dans lequel siège, avec voix délibérative M. Denis Volpilière, président de la CCI et membre du conseil d'administration de la SEM. Le marché est notifié le 23 novembre 2001.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

L'ordonnateur ne conteste pas les écarts de prix constatés lors de la consultation de 2001 : 71% de plus par rapport à l'estimation pour l'entreprise la plus disante, une offre qu'il qualifie d'« *anormalement faible* » pour la moins disante, mais il fait valoir la conformité de l'offre de l'entreprise attributaire.

La chambre précise à l'ordonnateur qu'il avait la possibilité de déclarer la procédure infructueuse dès lors qu'aucune offre ne lui paraissait acceptable (article 60 du CMP alors applicable). Au cas d'espèce la dispersion des offres et le fait notamment que l'une d'entre elles lui apparaissait anormalement basse aurait pu justifier qu'il déclarât la consultation infructueuse afin de ne pas prendre le risque d'être victime de pratiques anticoncurrentielles qui renchérissent le coût de la consultation. Elle rappelle par ailleurs que la SENIM intervenait au cas d'espèce comme mandataire de la ville et que c'est donc la Commission d'appel d'offres de la ville qui avait compétence et non celle de la SENIM.

Elle prend acte toutefois de la réponse de M. Volpilière qui indique que lorsqu'avant 2001, il était propriétaire et dirigeant de la SA Volpilière, il n'avait aucun rôle direct ou indirect dans la SENIM et que l'obtention des différents marchés cités se justifie par le seul savoir-faire de son entreprise. Il précise par ailleurs que lorsqu'il a été élu président de la CCI de Nîmes, il a cédé en février 2001 ses activités de travaux publics, l'acquéreur ayant constitué le 28 décembre 2000 une société, la SN Volpilière, dans laquelle il n'a aucun intérêt.

4-2.3.2 La mise en place d'un système électronique de régulation des autocars et d'information des voyageurs de la future gare routière située sur le parvis sud de la gare centrale.

Un avis d'appel public à candidatures a été envoyé à la publication le 24 janvier 2002 indiquant la qualité de mandataire de la SENIM et la procédure retenue, d'une mise en concurrence simplifiée (articles 32 et 57 du CMP), la date limite de remise des candidatures étant fixée au 14 février 2002.

Quatre entreprises sont candidates dont l'entreprise LUMIPLAN qui fait valoir, dans sa réponse du 12 février 2002, son expérience dans le domaine et le partenariat technique et commercial qu'elle a avec d'autres sociétés ; au cas d'espèce la société présentée est la société MULTITEC.

Il ressort de divers documents internes que la consultation est annulée, le maître d'oeuvre sollicitant ensuite directement quatre entreprises : deux qui n'avaient pas candidaté et les sociétés LUMIPLAN et MULTITEC.

Le 18 mars 2002 la commission des marchés de la SENIM compétente dans le cadre des CPA, retient l'offre de l'entreprise MULTITEC, moins disante pour 220 404,45 € TTC.

Le marché présenté comme passé en application des dispositions de la loi du 29 janvier 1993 est notifié à l'entreprise le 11 avril 2002.

Le fait que les opérations comptables afférentes à cette prestation aient été enregistrées initialement au titre de la convention publique d'aménagement ne justifie bien évidemment pas l'application de la loi du 29 janvier 1993.

La chambre rappelle que la SENIM intervenant en tant que mandataire de la ville de Nîmes, c'est la commission d'appel d'offres de la ville qui était compétente et non la commission des marchés de la SEM.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Le juge communautaire comme le juge national considèrent que le principe d'égalité d'accès à la commande publique est respecté dès lors que les critères de sélection des candidatures et ceux de sélection des offres sont bien différenciés. Ainsi, le nombre des références (même dans des domaines comparables à celui du marché en cause), la qualification professionnelle, la situation financière des opérateurs sont autant de critères qui permettent d'apprécier la recevabilité des candidatures et de les sélectionner. Les offres doivent être appréciées pour leurs qualités propres. Même si la vérification de l'aptitude des soumissionnaires et l'attribution du marché peuvent avoir lieu simultanément, il s'agit de deux opérations distinctes, régies par des règles différentes : aptitude des entreprises à exécuter le marché et caractère « économiquement avantageux » des offres ne sauraient être confondus. Le juge considère que sont illégaux des critères de sélection des offres tels que l'expérience des soumissionnaires, leur effectif, leur équipement, leur capacité à fournir le marché au moment prévu (CJCE, 19 juin 2003, GAT, affaire C-315/01 et CE, 29 décembre 2006, société Bertele SNC).

L'offre de l'entreprise MULTITEC ne pouvait donc être appréciée que dès lors que sa candidature était agréée au regard des critères de sélection propres à cette phase.

Bien que l'ordonnateur fasse valoir que les entreprises nouvellement créées peuvent également faire état, à l'appui de leurs candidatures, des parcours professionnels de leurs dirigeants et de leurs réalisations éventuelles en sous-traitance, la juridiction s'interroge cependant sur le fait que les références de la société MULTITEC aient pu être prises en considération, lors de la sélection des candidatures, alors même qu'elle n'avait débuté son activité que le 4 février 2002 (source BODACC). Elle note également que le fait que l'entreprise soit devenue depuis un leader régional est sans effet rétroactif sur la manière dont sa candidature pouvait être appréhendée à l'époque.

4-2.3.3 La fourniture, l'installation et la mise en service d'équipements de péage, de contrôle d'accès et de vidéosurveillance sur le parking de la ZAC de la gare centrale.

- Par contrat du 14 février 2002 la société COMECA et la SENIM ont conclu un contrat dont l'objet était « *la fourniture, l'installation et la mise en service d'équipements de péage, de contrôle d'accès et de vidéosurveillance sur le parking de la gare de Nîmes, à la SENIM, par la société MULTITEC* ». Il s'agissait d'une location vente pour un montant de 525 339,31 €.

La chambre rappelle que la SEM, intervenant en la matière en tant que mandataire, devait respecter le code des marchés publics et suivre la procédure de l'appel d'offres prévu par l'article 33 dès lors que le marché était supérieur à 200 000 € HT.

- Une convention de résiliation a été finalement signée le 4 juin 2002 entre la société COMECA, la société MULTITEC et la SENIM où il est exposé que : « *La société MULTITEC a vendu à COMECA du matériel d'équipement de parking* », sans qu'il soit précisé ni quand, ni combien, ni au travers de quel contrat, et que : « *A ce jour, aucune somme n'a été versée par la société COMECA en paiement du prix de vente convenu entre les parties alors que MULTITEC a rempli son obligation de délivrance.*

La société COMECA a donné ledit matériel en location vente à la société SENIM au terme d'un contrat à durée déterminée, en date du 14 février 2002. Dans le cadre de cette opération de location vente, la société COMECA a sous-traité à la société MULTITEC la réalisation des prestations d'installation et de mise en service d'équipements de péage, de contrôle d'accès et de vidéosurveillance sur le parking de la SENIM ».

Cette convention de résiliation a comme conséquence que « *COMECA doit restituer le matériel appartenant à MULTITEC dans un délai raisonnable. Les parties conviennent que MULTITEC devra le récupérer chez la SENIM qui accepte, en sa qualité de dépositaire dudit matériel de la mettre à disposition de son propriétaire MULTITEC* ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

La chambre relève la complexité de cette convention de résiliation mais prend acte tant de la réponse de l'ordonnateur que de celle de la société. Le premier fait valoir que la SENIM a régularisé la situation avant tout commencement des travaux. La seconde explique que « *Etant donné que le contrat était lourd à porter financièrement, la jeune société MULTITEC a fait appel à la société COMECA, afin que celle-ci porte le financement. La SENIM a donc passé commande à la société COMECA, et cette dernière a naturellement confié la mise en place des matériels à la société MULTITEC. Dans un deuxième temps, MULTITEC a trouvé une solution financière avec son banquier sans qu'il soit nécessaire de passer par la société COMECA. Il a donc été convenu entre la SENIM, COMECA et MULTITEC d'annuler la commande faite par la SENIM à la société COMECA. Ceci a été concrétisé par la convention de résiliation. La société MULTITEC a donc mis en place les matériels conformément à la commande de la SENIM et a facturé conformément à l'échéancier du contrat* ».

4-2.3.4 Diverses prestations de maintenance et travaux sur le parking de la gare centrale et alentours.

La chambre note que la même société MULTITEC intervenait pour assurer trois types de prestations : la maintenance du parking souterrain, des travaux d'amélioration ou de modification du parking suite au changement d'exploitation de l'établissement, des travaux d'aménagement du parvis de la gare routière pour le parking. Elle a ainsi collationné diverses lettres de commandes passées à cette société, entre mai et décembre 2002.

Le détail en est le suivant :

- 7 mai 2002 : fourniture, pose et raccordement de barrières bus sur le parking de la gare centrale pour 28 156,20 € HT ;
- 23 mai 2002 : fourniture, pose et raccordement de rideaux rapides ellicoïdes sur le parking de la gare centrale pour 40 096 € HT ;
- 6 juin 2002 : fourniture et pose de panneaux de signalisation routière sur le parking de la gare centrale pour 2 392 € HT ;
- 7 juin 2002 : fourniture de cartes d'abonnés nécessaires pour le parking de la gare centrale pour 8 207,50 € HT ;
- 7 juin 2002 : travaux d'électricité nécessaires à l'alimentation de la fontaine Parvis Sud dans la ZAC de la gare centrale pour 248 € HT ;
- 17 juin 2002 : fourniture d'un coffre fort sur l'opération du parking de la gare pour 8 945 € HT ;
- 24 juin 2002 : prestation de maintenance multi-technique du parking de la ZAC de la gare centrale pour une durée d'un an pour 144 695 € HT ;
- 2 juillet 2002 : travaux concernant le gabarit gaine CTA nécessaires au parking de la ZAC de la gare centrale pour 1 859,90 € HT ;
- 2 juillet 2002 : travaux « *inter-phonie* » et « *alarme incendie* » nécessaires au parking de la ZAC de la gare centrale pour 5 259,95 € HT ;
- 27 août 2002 : travaux d'alimentation Tarif bleu sur le parking de la gare centrale pour 2 268 € HT ;
- 11 septembre 2002 : dépannage de l'installation GTC suite aux orages et inondations des 8 et 9 septembre 2002 nécessaires au parking de la ZAC de la gare centrale ;
- 13 septembre 2002 : alimentation d'un tableau électrique dans le local chauffeur à la gare SNCF Nîmes pour 504,24 € ;

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

- 25 septembre 2002 : prestation de maintenance multi-technique du parking de la gare centrale pour une durée de 6 mois (il est précisé que la lettre annule et remplace celle du 24 juin 2002) pour 78 966,23 € HT ;
- 1^{er} octobre 2002 : déviation du câble d'alimentation du local « chauffeur bus » pour 511,73 € HT ;
- 3 décembre 2002 : divers travaux de réparation (barrières et lisses) au parking de la gare routière pour 1 491 € HT ;
- 20 décembre 2002 : travaux d'électricité, de téléphone et raccordement télévision dans le local de repos des conducteurs pour 5 566 € HT ;
- 30 décembre 2002 : alimentation des luminaires au niveau des arches passage piétons dans la ZAC de la gare centrale pour 5 223, 90 € HT ;
- 16 janvier 2003 : prestation de maintenance multitechnique du parking de la ZAC de la gare centrale pour une durée de 6 mois pour 97 050,10 €.

4-2.3.5 Les prestations de gardiennage et surveillance sur la zone en mandat.

La chambre constate là encore la présence d'une même entreprise choisie au terme de procédures hétérodoxes.

4-2.3.5.1 Un avis d'appel public à la concurrence (AAPC) a été envoyé à la publication le 20 décembre 1999 pour des prestations de gardiennage, télésurveillance et intervention 24H/24H dans le cadre de l'aménagement de la ZAC centrale, pour une procédure négociée dans le cadre de la loi de 1993. L'estimation chiffre la prestation à 106 714,31 € HT.

La date limite de réception des candidatures est fixée au 5 janvier 2000.

Le registre des dépôts rend compte de l'enregistrement de neuf plis puis trois candidatures sont rejetées comme non conformes.

La commission d'ouverture des offres réunie le 14 février décide de retenir les deux entreprises moins disantes dont Mondial Sécurité qui fait une offre pour 98 451,58 € HT. Des télécopies du 18 février les informent qu'elles ont été retenues pour participer à la négociation écrite. La consultation est cependant déclarée infructueuse ainsi qu'en témoigne le nouvel AAPC envoyé à la publication le 15 mars 2000.

La commission réunie le 2 juin enregistre six offres et retient la moins disante, Mondial Sécurité pour 677 304 F 103 254,33 € HT. Le marché est signé le 9 juin 2000 pour ce même montant, soit 123 492,16 € TTC.

La chambre rappelle que la prestation commandée était dans le champ de l'opération en mandat et non dans celui de la CPA et que le CMP alors en vigueur imposait le recours à l'appel d'offres au-dessus du seuil de 106 714,31 € TTC (article 104-II 10).

4-2.3.5.2 La chambre constate par ailleurs qu'au titre de l'année 2000 la SENIM a réglé sept factures mensuelles à l'entreprise Mondial Sécurité à Nîmes pour la surveillance du chantier de la gare routière pour un montant total de 66 199,66 € TTC, soit un montant supérieur au seuil annuel de 45 734,71 € TTC fixé par l'article 321 du CMP alors en vigueur pour les achats sur facture.

Il convenait de procéder à une mise en concurrence avec l'envoi d'un AAPC et d'organiser une consultation écrite au moins sommaire des candidats susceptibles d'exécuter le marché qui pouvait être passé en procédure négociée (article 104 II 10 du CMP).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Au titre de l'année 2001 la SENIM a encore réglé six factures mensuelles à la même entreprise pour le même objet d'un montant total de 56 462,19 € TTC, là encore au-delà du seuil prévu par l'article 321.

La chambre acte de la réponse de l'ordonnateur qui précise qu'il a mis fin au contrat litigieux.

4-2.3.6 L'entretien et surveillance du parking porte sud et gare routière :

Un avis d'appel public à la concurrence est envoyé à la publication le 24 novembre 2000, fixant au 11 décembre la date limite de réception des candidatures. Six sont déposées dont celle de l'entreprise Mondial Sécurité qui n'est pas conforme car sans lettre de candidature et déclaration du candidat, demandées explicitement dans l'A A PC. L'ouverture des offres lors de la commission du 21 décembre 2000 permet d'enregistrer les propositions de quatre entreprises dont celle de Mondial Sécurité pour 97 933,25 €.

Le 17 janvier 2001, un courrier est adressé à l'entreprise O. pour l'informer que sa candidature n'a pas pu être retenue car non conforme, l'attestation sur l'honneur du candidat qu'il est en règle au regard de ses obligations en matière de droit du travail et la liasse sociale (URSSAF) n'étant pas produites.

Le marché est notifié à Mondial Sécurité, moins disante, par courrier du 23 janvier 2001. Il s'agit d'un marché d'un an non reconductible.

La chambre constate que ces pratiques ne sont pas conformes aux prescriptions du CMP et portent atteinte au principe d'égalité de traitement des entrepreneurs dans l'examen de leurs candidatures.

Elle note enfin que, par lettre de commande du 31 janvier 2002 notifiée le 5 février, la SENIM confie à la même société une nouvelle mission de surveillance et d'entretien du parking Porte sud et de la gare routière pour trois mois pour un montant de 24 483,31 € HT.

5- LA ZAC DU FORUM DES CARMES.

5-1 L'accueil des activités du centre universitaire de formation et de recherche.

L'allongement de la durée de réalisation de cette ZAC destinée à accueillir de l'habitat, des bureaux, commerces et équipements publics tient pour partie à l'édification et à l'aménagement pour le compte de la commune de Nîmes, dans le cadre d'une convention de mandat en date du 18 mai 1998, d'un bâtiment destiné à accueillir les activités d'un centre universitaire de formation et de recherche relevant de l'université de Montpellier II.

Après avoir réalisé ce bâtiment, la SENIM a ensuite conclu le 21 juillet 1999 en tant que concessionnaire de la ZAC un bail de location avec l'université fixant le montant du loyer annuel à la somme de 457 347,05 € TTC. L'université n'ayant pas payé les loyers prévus pour la période du 1^{er} avril 2002 au 4 février 2004, soit la somme de 843 481,61 €, un contentieux devant le tribunal administratif a abouti à sa condamnation par jugement du tribunal administratif de Montpellier du 21 octobre 2005, actuellement frappé d'appel.

Une nouvelle convention de bail de locaux à usage d'enseignement public a été conclue le 30 mars 2004 par la SENIM avec le centre universitaire de formation et de recherche de Nîmes pour 3 ans. Enfin, un avenant en date du 13 mai 2004 a notamment modifié rétroactivement, à compter du 1^{er} janvier 2004 les conditions du bail en le fixant à 100 000 € TTC soit quatre fois moins que le loyer précédent.

La chambre régionale des comptes s'interroge sur les motifs de ce revirement.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

5-2 Le bilan financier de la concession.

Le traité de concession passé en juin 1997 avec la ville de Nîmes prévoit une participation totale de la commune de 2 998 672 € pour équilibrer l'opération.

En 2000, celle-ci, au motif que « la participation de la ville de Nîmes permet de résorber le déficit de la ZAC » a été portée à un total de 3 470 654 € avant d'être à nouveau augmentée de 89 041 € en 2001, en raison des études engagées pour l'extension de l'université.

Sur la période, l'augmentation de la participation a été ainsi de près de 19% par rapport à l'estimation initiale. Il convient d'y ajouter une participation destinée à compenser la perte de loyer, constatée à partir de 2004 et correspondant à la différence entre le loyer déterminé pour l'université de Montpellier II, qui louait le bâtiment, et celui versé par le centre universitaire.

5-3 Le montage juridique.

La construction initiale est intervenue dans le cadre d'un mandat de maîtrise d'ouvrage public conclue entre la ville et la SENIM mais fut cependant pour partie financée par la SENIM au travers de quatre prêts souscrits en 1998 avec la garantie à 80% de la ville, contractés pour trois d'entre eux auprès de la Caisse d'Epargne (777 489,99 € sur 14 ans, 1 433 020,76 € sur 14 ans, 609 796,07 € sur 14 ans), pour l'un auprès de la CDC (1 372 041,16 € sur 14 ans).

Cette manière de procéder est irrégulière au regard des dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique qui limite en effet le contenu de la délégation aux éléments énumérés à l'article 3 ; dès lors un montage qui consiste pour le maître d'ouvrage à confier à un mandataire le soin de rechercher les ressources nécessaires au financement de l'ouvrage est nul (CAA Nancy 27 janvier 2005, commune d'Amnéville).

Par ailleurs la chambre relève que par délibération de son conseil municipal en date du 19 février 2001, la ville a autorisé la SENIM à réaliser une extension du bâtiment universitaire destinée à des bureaux et laboratoires de recherche, ainsi qu'un aménagement d'une partie des locaux existants. Ceci a conduit la SENIM à recourir à un nouvel emprunt de 1 829 388,21 € et à allonger la durée de la concession de 15 à 23 ans à la demande des organismes prêteurs.

Cette opération d'extension ne fait en outre pas l'objet d'un avenant à la convention de mandat mais est réalisée dans le cadre de la concession alors qu'elle était assujettie aux règles de publicité et de mise en concurrence du code des marchés publics.

L'ancien ordonnateur fait valoir en réponse l'opportunité qu'avait la ville d'accueillir la faculté des sciences du Languedoc à Nîmes.

6- LES OPERATIONS EN FONDS PROPRES DE LA SOCIETE : L'IMMOBILIER D'ENTREPRISE.

L'immobilier d'entreprise constitue pour la SENIM une activité secondaire qui lui permet d'aider les nouvelles entreprises spécialisées dans le domaine des biotechnologies et hautes technologies à s'implanter, en partenariat avec les acteurs économiques locaux.

La SENIM construit le bâtiment et le met à disposition de la société en contrepartie d'un loyer calculé sur le montant de l'investissement, déduction faite des subventions obtenues.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

6-1 La société X.

L'entreprise X. est une entreprise de Bagnols-sur-Cèze, spécialisée en diagnostic médical, sinistrée après les inondations de septembre 2002, qui a été relogée provisoirement sur le parc Georges Besse sur un terrain mis à disposition par la CCI, puis définitivement sur la même ZAC dans un bâtiment réalisé pour cet usage par la SENIM. Cette opération portée sur les fonds propres de la SENIM lui a valu d'être lauréate du concours des SEM d'or 2004 dans la catégorie développement local.

L'ordonnateur fait valoir le gain en termes de légitimité et de reconnaissance personnelle que cette opération a pu générer auprès de clients potentiels de la SEM.

Dans le cadre d'opérations d'immobilier d'entreprise, la SENIM n'est soumise à aucune obligation de publicité et de mise en concurrence (l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 ne s'applique pas dès lors que la SEM a une activité commerciale).

La chambre note que, s'agissant du relogement définitif de l'entreprise, le conseil d'administration du 3 décembre 2002 où siège le représentant de la CCI autorise le président ou le directeur : « à engager l'opération, à approuver les bilans, - à signer tout document nécessaire à la réalisation de l'opération, - à négocier les financements nécessaires.... conformément à l'article 21 alinéa 9 des statuts ». Le marché de travaux est conclu le 3 janvier 2003, sans mise en concurrence, avec une entreprise générale pour un montant de 2 476 000,00 € HT. Trois avenants successifs portent ensuite le montant total du marché à 2 809 844.40 € HT.

Les travaux sont divisés en 18 lots et sous traités à hauteur de 1 343 706 € dès le stade de l'acte d'engagement, dont le lot 1 « terrassements » pour 87 308 € à l'entreprise SN VOLPILIERE.

6-2 Le laboratoire Y.

6-2-1 Le montage juridique de l'opération.

Par convention du 12 décembre 2001, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Nîmes, Bagnols-sur-Cèze, Uzès, le Vigan a mis gracieusement à disposition de la SENIM pour 3 ans un bâtiment, sis sur le parc Georges Besse, afin que la société y exécute des travaux d'aménagement pour y installer un laboratoire d'enseignement et de recherches de l'Université Montpellier II, et le sous-loue à la ville de Nîmes.

A la date d'expiration, le 31 décembre 2004, la convention n'a pas été prorogée alors que l'équipe de chercheurs demeurait dans les lieux. La régularisation n'est intervenue que le 1^{er} juillet 2005 par avenant prévoyant la prolongation de la mise à disposition à la SENIM jusqu'au 31 décembre 2005. Le 30 août 2006, une nouvelle convention de mise à disposition a été conclue pour 6 ans.

Un protocole d'accord passé le 22 décembre 2005 entre la CCI, la SENIM et le Centre Universitaire de Formation et de Recherche (CUFR) de Nîmes, organise les relations entre les divers partenaires.

Ce protocole rappelle que « dans le cadre de sa mission de développement économique, la CCI..., a accepté de mettre à disposition du CUFR de Nîmes pour une durée limitée un bâtiment dont elle est propriétaire... Pour l'adapter aux besoins spécifiques du laboratoire GIS, le bâtiment nécessitait d'importants travaux et la ville de Nîmes a accepté de prendre en charge leur financement dans le cadre de ses accords généraux avec le CUFR. Pour ce faire, elle a demandé à la CCI de mettre ce bâtiment à disposition de la SENIM, chargée de porter l'opération de réhabilitation, aux fins d'utilisation du bâtiment par le laboratoire... ».

Le 8 novembre 2006, un « contrat administratif de sous location de locaux à usage d'activités » a été conclu entre la SENIM et la ville de Nîmes pour une durée de 6 ans à compter du 1^{er} janvier 2006.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

6-2-2 Le bilan financier de l'opération.

Au vu des comptes d'exploitation de l'opération sur la période, les travaux d'aménagement se sont élevés à 506 313 €, financés par un emprunt de 518 000 € et le loyer de 68 602 € permet de couvrir les dépenses et de dégager un résultat positif pour la SENIM. Les risques encourus par la SEM proviennent essentiellement de l'éventualité d'une cessation d'activité du laboratoire et des éventuelles grosses réparations qu'elle pourrait être amenée à exécuter et qui sont à sa charge au titre de la convention de mise à disposition, en plus des dépenses d'entretien et de réparations courantes.

La ville de Nîmes quant à elle supporte intégralement la charge des travaux et le coût du loyer.

6-3 La société Z.

6-3-1 Le montage juridique de l'opération.

Dans le cadre d'une convention signée le 20 septembre 2001, la ville de Nîmes a mis à disposition de la SENIM, à titre gracieux, un bâtiment à usage de bureaux à charge pour elle de procéder, à ses frais, à des travaux de réhabilitation et d'extension et de remettre les locaux à disposition, à titre onéreux, « *des entreprises exerçant leurs activités dans les secteurs en développement* ».

L'article 6 de la convention prévoyait qu'en fin de contrat ou en cas de résiliation anticipée, la ville de Nîmes reprendrait la libre disposition des locaux, sans dédommagement, mais devrait reprendre à son compte le remboursement des emprunts contractés pour la réalisation des travaux.

Le 21 octobre 2001, la SENIM a mis les locaux aménagés à disposition de la société Z. pour une durée de 5 ans, soit jusqu'en octobre 2006. Le loyer, indexé sur l'indice du coût de la construction, était fixé dans la convention à 44 210 € HT par an, charges en sus.

Afin de prendre en compte des travaux supplémentaires demandés par le preneur, un avenant n°1 en date du 27 septembre 2004 a porté ce loyer à 53 000 € HT.

Z. ayant dénoncé cette convention, avec effet en juillet 2006, une nouvelle convention d'occupation précaire a été passée le 4 septembre 2006 avec une autre société intéressée pour occuper une partie des locaux. La mise à disposition, d'une durée de 5 ans, s'est conclue moyennant une redevance d'occupation de 43 700 € HT par an.

6-3-2 Le bilan financier de l'opération.

Au vu du rapport de gestion 2001, les travaux ont été évalués initialement à 501 600 € HT, avec un financement par l'emprunt à hauteur de 410 130 € sur 14 ans et des subventions du conseil général et du conseil régional pour un total de 91 470 €. Le loyer a été déterminé en fonction des charges d'emprunts supportées par la SENIM.

Les résultats du compte d'exploitation font apparaître un déficit récurrent, excepté en 2005, que la SENIM explique par l'insuffisance du loyer.

Le résultat déficitaire de l'exercice 2006 est du, pour l'essentiel, à la perte de loyers subie lors de la vacance durant trois mois des locaux entre le départ de Z. et l'arrivée du nouveau locataire et à la perception d'un moindre loyer, le nouveau preneur n'occupant qu'une partie des locaux.

Ces développements révèlent les risques pris par la SENIM dans ce type d'opération en cas de départ du locataire ou lorsque celui-ci rencontre des difficultés financières. En outre, si la ville de Nîmes s'est engagée dans la convention du 20 septembre 2001 à rembourser les emprunts en cas de résiliation anticipée de la mise à disposition, cela ne couvrirait pas les travaux supplémentaires financés sur fonds propres.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Enfin, si la mise à disposition du bien par la ville en faveur de la SENIM est désormais calquée sur la durée de remboursement du prêt de 14 ans, le droit d'occupation du sous-locataire est de cinq années à compter de 2006.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur qui indique que la stratégie de la SEM est désormais de céder des actifs pour reconstituer ses fonds propres et de chercher des investisseurs privés pour prendre le relai de la SEM qui n'a pas nécessité à rester propriétaire d'actifs immobiliers sur de longues périodes. Il cite comme exemple la cession du bâtiment S. avec une marge positive de 574 K€ en 2007 et la promesse de vente du bâtiment P. signée en 2007 avec en perspective un résultat positif de l'ordre de 1 100 K€.

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon les 15 et 16 mai 2008.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du
code des juridictions financières**

l'ordonnateur en fonction n'a pas fait parvenir de réponse à joindre au présent rapport.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

**Réponse de l'ancien ordonnateur aux observations définitives en application
de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières**

- réponse de M. Alain FABRE-PUJOL, ancien ordonnateur de la Société d'économie mixte de Nîmes Métropole, en date du 04 juillet 2008.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : Société d'équipement de Nîmes Métropole
(SENIM) (30)

Réponse de l'ancien ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières

- réponse de M. Franck PROUST, ancien ordonnateur de la Société d'économie mixte de Nîmes Métropole, en date du 09 juillet 2008.