



Lyon, le 13 septembre 2019

La présidente

N° D192187

Recommandée avec A.R.

Réf. : ma lettre n° D191717 du 5 juillet 2019.

Monsieur le Directeur général,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la société publique locale (SPL) Lyon Confluence au cours des exercices 2008 à 2016. Celui-ci a également été communiqué aux ordonnateurs des communes de La Mulatière, de Lyon, d'Oullins, de Sainte-Foy-lès-Lyon, du département du Rhône, de la région Auvergne-Rhône-Alpes et de la Métropole de Lyon, ainsi que, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous transmets à nouveau ce rapport, accompagné des réponses écrites parvenues à la chambre dans ce délai.

J'appelle votre attention sur le fait que je notifie par ailleurs à nouveau le rapport d'observations de la chambre, accompagné des réponses écrites parvenues à la chambre dans le délai d'un mois aux ordonnateurs des communes de La Mulatière, de Lyon, de Sainte-Foy-lès-Lyon, d'Oullins, du département du Rhône, de la région Auvergne-Rhône-Alpes et de la Métropole de Lyon, qui ont l'obligation de le communiquer à leurs assemblées délibérantes dès leur plus proche réunion. En application de l'article R. 243-16 du code des juridictions financières, ce rapport deviendra dès lors publiable et communicable à votre conseil d'administration ou à toute personne qui en ferait la demande.

La communication au conseil d'administration relève du président de votre organisme, auquel je transmets également un exemplaire du rapport.

En application de l'article R. 243-17 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur régional des finances publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Marie-Christine Dokhélar

Monsieur Pierre JOUTARD
Directeur général
SPL Lyon Confluence
73 rue Smith
69002 LYON



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES REPONSES**

**SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE (SPL)
LYON CONFLUENCE
(Métropole de Lyon)**

Exercices 2008 à 2016

**Observations définitives
délibérées le 9 mai 2019**

SOMMAIRE

<u>SYNTHESE</u>	4
<u>RECOMMANDATIONS</u>	6
<u>1 UNE SOCIETE DEDIEE AU PROJET URBAIN CONFLUENCE</u>	7
1.1 Présentation générale de la société	7
1.2 Présentation du projet confluence	8
1.2.1 Un quartier à fort potentiel.....	8
1.2.2 La genèse et caractéristiques du projet	8
1.2.3 Les outils de la mise en œuvre du projet.....	9
1.3 Le projet à mi-parcours	9
<u>2 LA GOUVERNANCE DE LA SPL</u>	10
2.1 L'objet social de la SPL et les compétences de ses actionnaires	10
2.2 Le conseil d'administration	12
2.2.1 Composition.....	12
2.2.2 La présidence du conseil d'administration.....	13
2.2.3 La périodicité et les conditions de tenue des réunions	13
2.2.4 Le respect de l'obligation de production d'un rapport annuel de gestion.....	14
2.2.5 Le rapport d'activité aux assemblées délibérantes.....	15
2.2.6 L'absence de transmission des délibérations au préfet	15
2.3 La direction de la société	16
2.3.1 La dissociation récente des fonctions de président et de directeur général.....	16
2.3.2 La mise à disposition des cadres dirigeants par la société SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires).....	16
2.4 La participation des actionnaires minoritaires à la gouvernance	17
2.4.1 Les censeurs.....	17
2.4.2 L'assemblée spéciale	17
2.4.3 L'assemblée générale.....	18
<u>3 LES CONDITIONS D'ACTIVITE DE LA SOCIETE</u>	19
3.1 L'activité de la SPL	19
3.1.1 Une activité quasi-exclusive de concessionnaire de la Métropole de Lyon.....	19
3.1.2 Des missions ponctuelles réalisées dans le cadre de contrats distincts	19
3.2 La problématique du contrôle analogue	20
3.2.1 La commission <i>ad hoc</i> , instance statutaire du contrôle analogue des actionnaires	21
3.2.2 Le « G3 », instance informelle de pilotage par les services de la Métropole de Lyon	22
<u>4 LES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT</u>	23
4.1 Des concessions au risque du concédant	23
4.2 Des concessions dont le périmètre excède celui des ZAC	23
4.3 L'ajout de missions de gestion d'équipements publics dans les concessions d'aménagement	24
4.3.1 L'exploitation provisoire du réseau de chauffage urbain (RCU).....	24
4.3.2 L'exploitation provisoire de parkings mutualisés	25
4.4 Le financement des programmes d'équipements publics (PEP)	26
4.4.1 Les programmes des équipements publics (PEP) de la Confluence	26
4.4.2 Les coûts prévisionnels des équipements publics	28
4.4.3 Le financement des programmes des équipements publics	29
4.4.4 Le cas particulier du bâtiment occupé actuellement par la société	30
4.5 Le financement des concessions	31
4.5.1 La commercialisation des terrains aménagés	33
4.5.2 L'exonération de la taxe d'aménagement due par les constructeurs.....	38
4.6 La couverture des besoins de financement	40
4.6.1 L'encours de dette et l'information des administrateurs relative au risque de taux.....	41
4.6.2 Les emprunts structurés	42
4.6.3 L'estimation des pertes liées aux emprunts structurés.....	45

5	LA REMUNERATION ET LE RESULTAT COMPTABLE DE LA SOCIETE.....	46
5.1	Le montant de la rémunération conventionnelle des concessions constitue une enveloppe forfaitaire modifiable	47
5.2	Les stipulations conventionnelles ne sont pas suffisamment claires quant aux modalités de calcul de la rémunération annuelle.....	48
5.3	Les modalités de rémunération de la société sont inadaptées aux conditions d'exercice de son activité.....	49
6	LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE	50
6.1	Les états financiers et le compte de gestion	50
6.1.1	Les états financiers.....	50
6.1.2	Les rapports de gestion	50
6.2	Les comptes rendus à la collectivité	51
6.2.1	La société n'est pas intervenue auprès de la Métropole pour assurer la cohérence entre les données des comptes rendus et celles des délibérations prises pour les adopter	51
6.2.2	La cohérence entre les comptes rendus et les bilans financiers prévisionnels des concessions, adoptés par la collectivité.....	53
6.2.3	Le bilan prévisionnel présenté dans les CRAC est toujours équilibré en recettes et en dépenses, sauf pour l'exercice 2012.....	55
6.3	La détermination du résultat intermédiaire provisoire des concessions et sa neutralisation	56
7	LA GESTION DES ACHATS.....	57
7.1	Une activité essentielle soumise au droit de la commande publique	57
7.2	L'organisation de la fonction achats	57
7.2.1	Les différents intervenants	57
7.2.2	Le guide interne des procédures.....	58
7.2.3	Un processus d'exécution des marchés insuffisamment sécurisé	60
7.2.4	Un recensement des marchés à fiabiliser	60
7.3	L'examen des marchés	61
7.3.1	La nature et le volume des marchés conclus	61
7.3.2	L'échantillon retenu	61
7.3.3	Les anomalies constatées dans la passation des contrats	62
8	LES RESSOURCES HUMAINES.....	67
8.1	L'organisation	67
8.2	La gestion des ressources humaines	68
8.2.1	Des effectifs en progression mesurée.....	68
8.2.2	L'évolution de la masse salariale de la société	69
8.2.3	Les avantages en nature	70
9	CONCLUSION.....	71
10	ANNEXES.....	72
10.1	Annexe 1 – La gouvernance de la société.....	72
10.2	Annexe 2 – La commande publique	75
10.3	Annexe 3 – Les déterminants de la charge foncière	78

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes a procédé à la vérification des comptes et à l'examen de la gestion de la société publique locale (SPL) Lyon Confluence pour les exercices 2008 à 2016.

Constituée en société anonyme, la SPL Lyon Confluence est dotée d'un capital social de 1 829 388 €, comprenant sept actionnaires publics dont la Métropole de Lyon qui dispose de 93 % des parts. Au 1^{er} janvier 2016, la société emploie 25 salariés et enregistre un chiffre d'affaires de 23,9 M€. Son activité est principalement consacrée à la réalisation de l'aménagement du secteur de la Confluence dans le 2^{ème} arrondissement de Lyon. La transformation de ce quartier atteste de l'efficacité du projet d'aménagement, dont l'achèvement est prévu en 2025. Elle est à mettre au crédit de la société qui a su, à travers les deux concessions d'aménagement que lui a confiées la communauté urbaine, devenue Métropole, traduire fidèlement les ambitions d'un projet né au milieu des années 1990.

La gestion de la société est toutefois marquée par des incertitudes ou un manque de transparence, qu'il s'agisse de la gouvernance, de certains aspects de la gestion des concessions, de la rémunération de la société au titre des contrats de concession, de la qualité de l'information financière et comptable, de la gestion des achats et des ressources humaines.

Alors que le maintien des actionnaires minoritaires au capital n'est plus conforme à la réglementation et sans rapport avec l'activité de la société, son contrôle par la Métropole, analogue à celui qu'elle doit exercer sur ses propres services, est davantage assuré par lesdits services, à travers une instance informelle, que par les élus de la commission *ad hoc*, officiellement mise en place pour veiller au respect des orientations stratégiques et au bon fonctionnement de la vie sociale de l'entreprise et de ses activités opérationnelles.

Les traités de concession, aux risques et profits du concédant, ont été modifiés pour y ajouter des missions provisoires de gestion d'équipements publics, alors que la société ne dispose pas des compétences pour les assurer. Elle est d'abord conventionnellement chargée d'établir les dossiers de réalisation des zones d'aménagement concerté et leurs modifications successives. Ces dossiers, soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante, contiennent une annexe sur le financement des programmes d'équipements publics, partagé entre différents maîtres d'ouvrages et différents financeurs. Cette annexe ne peut être rapprochée des informations financières figurant dans les délibérations de la Métropole relatives aux programmes d'équipements publics, ce qui nuit à la lisibilité de la prévision et de la réalisation des programmes que la nature même des opérations rend particulièrement complexes.

Les bilans financiers prévisionnels successifs adoptés par la Métropole montrent que le financement des concessions repose sur une proportion à peu près constante entre les recettes provenant de la vente des terrains aménagés par la société et une participation du concédant au financement de chaque opération. En effet, en conformité avec la législation, les conventions de concession prévoient le versement d'une participation globale non affectée à une dépense particulière.

Le résultat des concessions dépend essentiellement du prix de vente des terrains aménagés, établi en référence au prix du marché de l'immobilier. En l'absence d'une méthode formalisée lui permettant de justifier le prix des cessions, fixé en collaboration étroite avec la Métropole, la société n'est pas en mesure de préciser si la participation financière du concédant était nécessaire pour couvrir les coûts élevés de dépollution des terrains, financer l'effort consenti pour le logement social ou l'accession aidée à la propriété, ou rentabiliser les opérations de construction de logements vendus sur le marché libre de l'immobilier. De la même façon, la société n'est pas en mesure de justifier de l'intégration dans le prix de vente des terrains aménagés du coût des équipements publics réglementairement à la charge des constructeurs bénéficiaires de l'exonération de la taxe d'aménagement.

Les modalités de rémunération de la société au titre de l'exécution des conventions de concession, inadaptées à la nature juridique et à l'activité de la société, doivent être revues.

A travers un guide de procédure interne, la société s'est dotée de modalités de mise en concurrence de ses fournisseurs qui vont au-delà de ce qu'exigent les dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relatives aux pouvoirs adjudicateurs. Toutefois, l'examen d'un échantillon de contrats représentatifs de la diversité des achats de la société a mis à jour des faiblesses significatives, telles que le recours abusif aux procédures dérogatoires, une méthode de computation des seuils non conforme à la réglementation, des durées de marchés anormalement longues, ainsi qu'un nombre important d'avenants.

La gestion des ressources humaines appelle quelques observations formelles relatives à la fiabilité des informations relatives aux effectifs de la société et à l'absence d'explication, dans les rapports de gestion, des éléments constitutifs de la dynamique salariale.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : modifier, en concertation avec ses actionnaires, la composition du capital social, afin de le mettre en conformité avec la réglementation, ainsi qu'avec la réalité de son activité.

Recommandation n° 2 : clarifier et renforcer les modalités d'exercice du contrôle analogue des actionnaires sur les orientations stratégiques, la vie sociale et les activités opérationnelles de la société.

Recommandation n° 3 : formaliser une méthode permettant de justifier le prix de vente des terrains aménagés.

Recommandation n° 4 : définir une méthode permettant de justifier de l'intégration dans le prix de vente des terrains du coût des équipements publics à la charge des constructeurs bénéficiant de l'exonération de taxe d'aménagement.

Recommandation n° 5 : revoir les stipulations conventionnelles relatives à la rémunération de la société.

Recommandation n° 6 : modifier le guide interne des achats, afin de le rendre plus lisible et de le mettre en conformité avec la réglementation concernant la méthode de computation des achats et la lecture des seuils.

Recommandation n° 7 : préciser les éléments constitutifs de l'évolution de la masse salariale dans les rapports de gestion.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la société publique locale (SPL) Lyon Confluence pour les exercices 2008 à 2016, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 22 mai 2017 adressée à M. Pierre JOUTARD, directeur général, et par courrier du même jour à M. Gérard COLLOMB, président du conseil d'administration et ancien dirigeant.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- les missions et réalisations de la société, son organisation ;
- la gouvernance et l'actionnariat ;
- le contrôle analogue mis en place par ses actionnaires et ses instances ;
- les concessions d'aménagement pilotées par la société pour le compte de la Métropole de Lyon ;
- la rémunération de la société au titre de sa gestion des conventions de concession ;
- la qualité de l'information comptable et financière de la société ;
- la politique d'achat et d'endettement ;
- la gestion des ressources humaines.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.2 du code des juridictions financières a eu lieu le 30 août 2018 avec M. Pierre JOUTARD, directeur général.

Lors de sa séance du 27 septembre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 28 novembre 2018 à M. Pierre JOUTARD, directeur général de la SPL, et à M. Gérard COLLOMB, ancien dirigeant, puis président de la société, ainsi qu'aux représentants des collectivités actionnaires.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 9 mai 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 UNE SOCIETE DEDIEE AU PROJET URBAIN CONFLUENCE

1.1 Présentation générale de la société

Lyon Confluence est une société publique locale (SPL) créée dans le cadre de la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales. Le champ de compétences d'une SPL peut être très vaste. Il est défini à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : elle peut ainsi être chargée de réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou exploiter des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ou toute autre activité d'intérêt général.

La SPL Lyon Confluence a été créée à l'initiative de la communauté urbaine de Lyon, par délibération du 12 novembre 2012. Elle a succédé à la société d'économie mixte locale (SEML) Lyon Confluence, créée par délibération du 9 juillet 1999, puis à la société publique locale d'aménagement (SPLA) Lyon Confluence, créée par délibération du 9 juillet 2007.

La SPL, dotée d'un capital social de 1 829 388 €, est constituée en société anonyme et comprend un actionnaire principal, la Métropole de Lyon, qui détient 93 % du capital et six actionnaires minoritaires, la ville de Lyon, la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département du Rhône et les communes de Sainte-Foy-lès-Lyon, La Mulatière et Oullins. Le conseil d'administration de la société est composé de 11 membres, dont 10 sont désignés par la Métropole de Lyon. Au 1^{er} janvier 2016, la société emploie 25 salariés et réalise un chiffre d'affaires de 23,9 M€.

Le champ d'intervention de la SPL est étroitement lié au projet de régénération urbaine du site de la Confluence, dont les premières études ont été lancées en 1996. Par une délibération du 25 octobre 1999, modifiée par trois avenants, la communauté urbaine de Lyon a approuvé une convention de concession avec la SPL Lyon Confluence, alors constituée sous la forme de la SEML Lyon Confluence, pour lui confier l'étude et la réalisation de l'opération d'aménagement « *Lyon-Confluence* ». Le programme de construction envisagé à l'époque portait sur environ 1 200 000 m² de terrains à vocation d'habitat, de commerces, services et équipements de proximité, de bureaux, activités, hôtellerie et loisirs, ainsi que de grands équipements d'agglomération.

1.2 Présentation du projet confluence

1.2.1 Un quartier à fort potentiel

Le site de la Confluence occupe, sur une superficie de 150 hectares, la partie sud de la presqu'île constituée entre le Rhône et la Saône avant qu'ils se rejoignent, dans le prolongement du centre-ville historique de Lyon, au-delà de la gare Perrache. L'urbanisation de cette partie de la presqu'île est plus récente que celle du centre de Lyon. Le site se présente sous une forme générale allongée du nord au sud, avec une trame viaire orthogonale caractéristique de l'urbanisation lyonnaise du 19^{ème} siècle. La partie sud de la presqu'île n'est pas historiquement liée au centre-ville. L'urbanisation de cette partie ne commence qu'au début du 19^{ème} siècle, en pleine révolution industrielle. Ce sont alors les usines, les voies ferrées et des installations portuaires qui prennent possession de l'espace, ce qui crée une rupture avec le centre-ville historique. Cette rupture est accentuée par la construction, en 1860, de la gare de Perrache et de son réseau ferré, et, dans les années 1960, par la construction de l'autoroute A7, puis du centre d'échanges de Perrache au milieu des années 1970.

Le quartier résidentiel Sainte-Blandine, situé au nord-est, a une tradition populaire et ouvrière, le site de la Confluence ayant été longtemps dédié aux activités économiques (industries, abattoirs, marché de gros, entrepôts) et aux transports (port fluvial Rambaud, gare ferroviaire, autoroute). Les fonctions logistiques y ont occupé une place importante (centre de tri postal, gare de marchandises, mûrisseries de bananes, Sucrière, Messageries Lyonnaises de Presse), laissant des friches industrielles et portuaires à l'arrêt de ces activités.

Par son ampleur et ses enjeux, le projet de la Confluence apparaît comme l'un des plus ambitieux à l'échelle de l'agglomération. L'importance des friches, ainsi que la situation dans le prolongement immédiat de l'hyper-centre de Lyon offraient une opportunité de réaliser une opération de régénération urbaine conséquente.

1.2.2 La genèse et caractéristiques du projet

La volonté de réaménager le quartier en continuité du centre-ville et en quartier multifonctionnel et attractif pour les activités économiques comme pour les habitants émerge à la fin des années 1990, sous le mandat du maire de Lyon, Raymond BARRE. Il s'agit de redonner un statut central à ce quartier, considéré comme périphérique du fait de son relatif enclavement et de l'important processus de désindustrialisation qu'il a subi depuis les années 1970.

Par ailleurs, le développement du sud du quartier de la Confluence s'est accompagné d'interventions de requalification dans le nord du quartier, déjà urbanisé (Sainte-Blandine), concomitamment à de grands chantiers menés par d'autres acteurs : la requalification de la prison Saint-Paul/Saint-Joseph, affectée à l'Université catholique de Lyon ou la construction du musée des Confluences, sous maîtrise d'ouvrage du département du Rhône.

Outre le caractère multifonctionnel de l'espace à aménager, le projet, présenté comme exemplaire et reproductible, vise aussi à promouvoir la mixité sociale et une haute qualité environnementale des bâtiments construits. La mixité fonctionnelle (logement, travail, loisirs commerce, culture et promenade), tout comme la mixité sociale (proportion globale de 23 % de logement social locatif ou en accession aidée à la propriété), s'appliquent à chaque îlot cédé aux constructeurs et non de façon globale sur l'ensemble de la zone.

1.2.3 Les outils de la mise en œuvre du projet

Les aménagements confiés à la SPL ont comporté deux phases successives. Une première zone d'aménagement concerté (ZAC) « ZAC Lyon Confluence, 1^{ère} phase » est créée par délibération du 21 janvier 2003 et comporte, sur une superficie de 41 hectares, un programme global prévisionnel¹ de constructions d'environ 381 000 m² de surface hors œuvre nette (dont 144 000 m² de logements, 138 000 m² de tertiaire et d'activités, 99 000 m² de commerces, services, loisirs et hôtels et 30 000 m² d'équipements publics de superstructure).

Une seconde ZAC « ZAC Lyon Confluence, 2^{ème} phase » est créée par délibération du 28 juin 2010 et comporte, sur une superficie de 35 hectares, un programme global prévisionnel² de constructions d'environ 420 000 m² de surface hors œuvre nette (138 500 m² de logements, dont 50 % à vocation sociale et intermédiaire), 229 100 m² à vocation tertiaire, 16 800 m² de commerces/activités en rez-de-chaussée et 35 600 m² d'équipements publics de superstructure).

Après la conclusion d'une première concession d'aménagement le 25 octobre 1999, l'évolution de l'opération et du cadre juridique a conduit la communauté urbaine à concéder, par deux délibérations du 6 septembre 2010, à la SPL Lyon confluence, alors constituée sous la forme de la SPLA Lyon Confluence, la réalisation de l'opération d'aménagement « Lyon Confluence 1 Côté Saône » et « Lyon Confluence 2 Côté Rhône. » Le périmètre de ces deux concessions est plus étendu que le périmètre des deux ZAC puisqu'il couvre :

- ♦ d'une part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence phase 1 et le secteur des Rives de Saône où la SPL Lyon Confluence va réaliser l'aménagement du bas-port Rambaud, et notamment de l'espace sous le pont Kitchener-Marchand, permettant ainsi de relier la Confluence à la Presqu'île à pied ou à vélo en bord d'eau ;
- ♦ d'autre part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence phase 2 et le quartier Perrache Sainte Blandine.

1.3 Le projet à mi-parcours

Au titre de l'opération d'aménagement « Lyon Confluence 1 Côté Saône », 305 724 m² de surface hors œuvre nette ont été commercialisés à la fin de l'année 2017, dont 155 847 m² de logements (locatif social, locatif intermédiaire, accession sociale, autres) et 149 878 m² d'activités (bureaux, commerces, loisirs, autres équipements), selon le compte rendu d'activité à la collectivité locale (CRACL) pour l'exercice 2017. S'agissant de l'opération « Lyon Confluence 2, Côté Rhône », 54 945 m² de surface hors œuvre nette ont été commercialisés au 31 décembre 2017. Parmi les chiffres clés³ de ce projet urbain, la société signale que, pour un investissement de 1,2 Md€ pour l'opération « Lyon Confluence 1 Côté Saône » 10 000 habitants se sont installés sur ce site qui accueille 860 entreprises et a généré 15 000 emplois.

¹ Source : CRACL 2017 – Concession Lyon confluence 1 Côté Saône.

² Source : CRACL 2017 – Concession Lyon confluence 2 Côté Rhône.

³ Source : site internet de la SPL Lyon Confluence, Projet Urbain, Chiffres-clés.

Le projet est promu par une stratégie de communication à laquelle sont consacrés d'importants moyens humains et financiers. La maison de la Confluence, désormais située dans les nouveaux locaux de la société, rue Smith, accueille au minimum 200 délégations par an, dont en moyenne 65 % de délégations professionnelles et 35 % de délégations étrangères. Les actions de communication s'appuient aussi sur des publications, un site internet et les réseaux sociaux.

2 LA GOUVERNANCE DE LA SPL

2.1 L'objet social de la SPL et les compétences de ses actionnaires

La SPL Lyon Confluence est régie par les dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, ainsi que celles applicables aux SEM, et les dispositions du livre II du code de commerce sur les sociétés anonymes (SA).

L'article 2 de la version actuelle des statuts, conforme à l'article L. 1531-1 du CGCT, dispose que : *« La SPL Lyon Confluence a pour objet la réalisation d'actions et d'opérations d'aménagement et de gestion exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire, et notamment sur l'opération d'aménagement Lyon Confluence. A cet effet, elle pourra :*

- 1. réaliser ou faire réaliser toutes études préalables aux opérations ou actions d'aménagement ou aux opérations de construction ;*
- 2. procéder ou faire procéder à toutes acquisitions d'immeubles bâtis ou non bâtis, en vue de leur revente en l'état ou après mise en valeur, ainsi qu'à toutes démolitions ;*
- 3. procéder ou faire procéder à toutes acquisitions ou passer toutes conventions, en vue d'assurer la maîtrise foncière préalable à la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, ou de la cession à des tiers à des fins d'aménagement ou de construction ;*
- 4. procéder ou faire procéder à l'exploitation, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tout moyen des terrains, bâtiments, ouvrages et équipements pendant la phase de réalisation et préalablement à la remise à leur destinataire définitif ;*
- 5. réaliser ou faire réaliser, dans le cadre du présent objet, les aménagements, équipements et constructions qui lui seraient demandés par ses actionnaires ;*
- 6. promouvoir l'opération Lyon Confluence et entreprendre les actions susceptibles d'en favoriser la réalisation*
- 7. intervenir dans le domaine des énergies renouvelables, notamment en promouvant ou en réalisant des dispositifs de production d'énergie en milieu urbain, et en en assurant la gestion ;*
- 8. assurer à titre provisoire la gestion des ouvrages de stationnement réalisés dans le cadre de l'opération d'aménagement Lyon Confluence, dans l'attente de leur remise à la collectivité concédante ou à un opérateur désigné par elle ;*
- 9. d'une manière générale, accomplir toutes études et toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet ou susceptibles d'en faciliter la réalisation. »*

La compétence de la société en matière de gestion, mentionnée au premier alinéa de l'article 2 des statuts, ainsi que les missions prévues aux points 7 et 8 de cet article, ont été ajoutées dans les statuts en 2012, lors de la transformation de la SPLA en SPL.

Tableau 1 - Actionnariat de la SPL

Période	Collectivités détentrices du capital social	Nombre de parts au capital social	%	Montant (en €) des parts au capital social
du 31 janvier 2008 au 21 février 2013	Communauté urbaine de Lyon	1 071	89,25	1 632 728,79
	Ville de Lyon	65	5,42	99 091,85
	Conseil général du Rhône	60	5,00	91 469,40
	Conseil régional Rhône-Alpes	1	0,083	1 524,49
	Commune de La Mulatière	1	0,083	1 524,49
	Commune d'Oullins	1	0,083	1 524,49
	Commune de Sainte-Foy-Lès-Lyon	1	0,083	1 524,49
du 21 février 2013 au 30 décembre 2016	Métropole de Lyon	1 116	93,00	1 701 330,84
	Ville de Lyon	65	5,42	99 091,85
	Conseil général du Rhône	15	1,25	22 867,35
	Conseil régional Rhône-Alpes	1	0,083	1 524,49
	Commune de La Mulatière	1	0,083	1 524,49
	Commune d'Oullins	1	0,083	1 524,49
	Commune de Sainte-Foy-Lès-Lyon	1	0,083	1 524,49

Source : rapports annuels de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale

Le capital social de la société, détenu par sept collectivités territoriales, s'élève à 1 829 388 €, n'a pas varié dans son montant durant la période sous revue et est conforme à l'article L. 1522-3 du CGCT, applicable par renvoi aux SPL, qui exige un niveau minimal de capital social de 150 000 € pour les sociétés d'économie mixtes locales ayant dans leur objet l'aménagement.

La répartition de ce capital a légèrement évolué à partir du 21 février 2013, le département ayant cédé 45 de ses parts à la Métropole de Lyon. Celle-ci concentre depuis lors 93 % du capital de la société.

Si la participation de ces actionnaires minoritaires pouvait se justifier lors de la création de la SPLA, au regard notamment du droit commun des sociétés alors applicable, qui exigeait un nombre d'associés minimum égal à sept⁴, tel n'est plus le cas aujourd'hui, en raison notamment de la création de la Métropole par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM) et de la suppression de la clause générale de compétence des départements⁵ et des régions par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé.

Si cette loi a prévu un dispositif transitoire permettant aux départements de se maintenir au capital des SEM ou des SPLA ne relevant plus de leur champ de compétence⁶, ce dispositif n'est pas applicable aux SPL et, en conséquence, « *il appartient au département actionnaire d'une SPL, dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'il ne détient plus, de se retirer du capital de cette SPL*⁷. »

⁴ L'article 33 de la loi du 25 mars 2009 a abaissé ce seuil minimum à deux pour les SPLA. Ce seuil est désormais la règle du droit commun des sociétés, auquel renvoie l'article L. 1531-1 du CGCT propre aux SPL.

⁵ L'article L. 3211-1 du CGCT dispose désormais que : « *le conseil départemental règle par ses délibérations des affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.* »

⁶ L'article 133-VII de la loi NOTRé dispose que : « *le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, peut continuer à participer au capital de cette société, à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement.* »

⁷ Voir circulaire n° ARCC1702552J du ministre de l'aménagement du territoire du 26 janvier 2017.

Contrairement à ce que fait valoir le département, la réalisation de l'objet social de la société ne concourt à l'exercice d'aucune de ses compétences que ce soit en matière de culture, de sport, de tourisme, de protection et de mise en valeur des espaces sensibles. Sa participation au capital de la SPL est donc dépourvue de fondement au regard des dispositions récemment modifiées de l'article L. 1531-1 du CGCT, qui permettent aux collectivités territoriales de se maintenir au capital des sociétés publiques locales si la réalisation de leur objet social « concourt à l'exercice d'au moins une de leurs compétences ».

De la même manière, l'objet social de la société ne s'inscrit plus dans le cadre des compétences d'attribution actuelles de la région Auvergne-Rhône-Alpes en matière de développement économique. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes « *confirme l'intention de la région de céder sa part* » et précise « *qu'une délibération en ce sens sera proposée à la commission permanente au cours du 1^{er} semestre 2019.* »

Le législateur a prévu par ailleurs à l'article L. 1521-1 du CGCT, que les communes membres de la métropole peuvent se maintenir au capital d'une SPL préexistante dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence désormais attribuée à la Métropole, sous réserve de lui céder plus des deux tiers des actions qu'elles détenaient.

L'application de ce dispositif s'agissant des communes de La Mulatière, d'Oullins et de Sainte-Foy-lès-Lyon n'est toutefois pas envisageable, dès lors qu'elles ne sont détentrices que d'une seule part de la société. Ces communes sont en conséquence tenues de céder cette unique part à la Métropole de Lyon. A l'inverse, la ville de Lyon, actuellement détentrice de 65 parts, a la possibilité de se maintenir au capital, à condition de céder plus des deux tiers de ses actions à la Métropole de Lyon, soit au moins 44 parts.

Seule la ville de Lyon est donc fondée à se maintenir au capital de la société en qualité d'actionnaire minoritaire, dans les conditions précédemment rappelées. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Lyon a indiqué se rapprocher de la SPL et de la Métropole « *aux fins d'orchestrer la cession de plus des deux tiers de ses actions à cette dernière.* »

Cette recomposition nécessaire de l'actionnariat présentera l'avantage de le mettre en cohérence avec la réalité des missions exercées par la société dont le seul donneur d'ordre, depuis sa création, est la communauté urbaine, devenue Métropole de Lyon.

La chambre recommande en conséquence à la société, en concertation avec la Métropole et les actionnaires minoritaires, de modifier la composition de son capital social, afin de le mettre en conformité avec la réglementation, ainsi qu'avec la réalité de son activité.

2.2 Le conseil d'administration

2.2.1 Composition

La représentation des collectivités territoriales au conseil d'administration de la société n'a pas évolué durant la période. Conformément aux statuts⁸, celui-ci est composé de onze membres, dont dix représentent la communauté urbaine⁹. Les collectivités actionnaires autres que la communauté urbaine, réunies en assemblée spéciale, y sont représentées par la ville de Lyon. Ces administrateurs n'ont pas été rémunérés et n'ont pas perçu d'avantage au titre de leur fonction durant la période sous revue¹⁰.

⁸ Les statuts de la société ont été modifiés à deux reprises durant la période, en 2008 et 2012.

⁹ Voir l'annexe 1 relative à la composition du CA.

¹⁰ Si l'article 23 des statuts prévoit la possibilité pour l'assemblée générale d'allouer aux administrateurs en rémunération de leur activité, à titre de jetons de présence, une somme fixe annuelle, celle-ci n'a pas été mise en œuvre depuis la création de la société.

La composition du conseil d'administration a été modifiée à deux reprises sur la période, en 2008 et 2014, à l'occasion d'une nouvelle mandature.

Par ailleurs, les collectivités actionnaires qui ne disposent pas de représentant au conseil d'administration (la région, le département du Rhône, les communes d'Oullins, La Mulatière et Sainte-Foy-lès-Lyon), bénéficient chacune, en vertu d'une décision de l'assemblée générale (AG) du 31 janvier 2008, d'un poste de censeur leur permettant d'assister aux séances du conseil d'administration (CA) avec voix consultative.

Le cumul des mandats sociaux exercés par les administrateurs de la société n'appelle pas d'observations de la part de la chambre.

2.2.2 La présidence du conseil d'administration

La chambre relève que la rédaction de l'article 18 des statuts qui prévoit que « *le président du conseil d'administration est une collectivité locale ou un groupement de collectivités* » n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 225-47 du code de commerce aux termes desquelles « *le conseil d'administration élit parmi ses membres un président qui est, à peine de nullité de la nomination, une personne physique.* » Contrairement à ce que fait valoir la société, aucun article du CGCT ne déroge à ces dispositions.

La pratique de la société est au demeurant cohérente avec les dispositions du code de commerce puisque lors de sa séance du 30 juin 2014, le conseil d'administration a procédé à l'élection de son président, en délibérant en ces termes : « *le conseil d'administration élit à l'unanimité Monsieur Gérard COLLOMB, ès qualités, représentant la communauté urbaine de Lyon, aux fonctions de président du conseil d'administration de la SPL Lyon Confluence, pour la durée de son mandat d'administrateur.* »

La chambre invite en conséquence la SPL à mettre l'article 18 de ses statuts en conformité avec sa pratique et les dispositions de l'article L. 225-47 du code de commerce relatives à l'élection du président du conseil d'administration.

2.2.3 La périodicité et les conditions de tenue des réunions

L'article 19 des statuts prévoit que le conseil d'administration (CA) se réunit « *aussi souvent que l'intérêt de la société l'exige.* » Le règlement intérieur de la société, adopté le 6 décembre 2012, précise toutefois que celui-ci se réunit « *au moins trois fois par an.* »

Le nombre minimal de réunions annuelles, prévues par le règlement intérieur, n'a pas été respecté en 2014, ni en 2016, le CA ne s'étant respectivement réuni qu'à une et deux reprises. En 2017, il ne s'est réuni qu'à deux reprises.

Sur la période, la périodicité des réunions du CA apparaît globalement faible. En outre, la durée de ces réunions semble relativement courte¹¹ au regard de l'importance des prérogatives légales du CA et de la diversité des questions à l'ordre du jour. Si la société fait valoir en réponse aux observations provisoires de la chambre que la majorité des délibérations « *"à enjeux" ont été soumises aux commissions et au conseil de la Métropole* », la chambre relève que la bonne information des membres du conseil d'administration d'une société anonyme ne s'apprécie pas à l'aune des informations communiquées aux élus des organes délibérants des collectivités actionnaires.

¹¹ 54 minutes en moyenne.

Outre l'absence récurrente de certains administrateurs, l'exigence de quorum, fixée en l'espèce à six membres, n'a pas toujours été respectée, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 225-37 du code de commerce¹², reprises à l'article 19 des statuts de la SPL¹³. Il en a été ainsi lors des réunions du conseil d'administration du 7 décembre 2009 et du 20 octobre 2017.

Lors du CA du 7 décembre 2009, cinq membres seulement étaient physiquement présents, tandis que cinq absents étaient représentés. Au cours de cette réunion, ont notamment été délibérés l'ouverture d'une ligne de crédit de 5 M€ auprès de la Caisse d'Épargne, ainsi que le renouvellement dans ses fonctions du directeur général délégué jusqu'au 20 mars 2013. Cette absence de quorum a entaché d'irrégularité les délibérations adoptées au cours de cette séance et a fragilisé juridiquement les décisions prises par ce directeur général délégué. Cette situation s'est reproduite au cours de la séance du 20 octobre 2017 où seuls cinq administrateurs étaient physiquement présents. Dans ces deux cas, les membres représentés ont été pris en compte à tort afin d'apprécier la condition de quorum.

La chambre rappelle à la SPL que si le vote des administrateurs absents mais représentés est pris en compte dans le calcul de la majorité requise pour l'adoption des décisions du CA, conformément à l'alinéa 2 de l'article L. 225-37 du code de commerce, tel n'est pas le cas pour le calcul du quorum qui s'apprécie exclusivement au regard des membres effectivement présents et de ceux participant à la réunion par des moyens de visioconférence ou de télécommunications.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPL s'engage à procéder désormais systématiquement au recensement des administrateurs présents, pour s'assurer du respect du quorum et que les pouvoirs utilisés sont bien limités à un seul par administrateur présent.

2.2.4 Le respect de l'obligation de production d'un rapport annuel de gestion

En application de l'article L. 225-100 du code de commerce en vigueur sur la période¹⁴, dont les dispositions ont été reprises à l'article 44 des statuts¹⁵, le conseil d'administration est tenu d'établir annuellement un rapport de gestion comprenant :

- "Article I. une analyse objective et exhaustive de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation financière de la société, notamment de sa situation d'endettement, au regard du volume et de la complexité des affaires ; (...)*
- Article II. le cas échéant, des indicateurs clés de performance de nature non financière ayant trait à l'activité spécifique de la société, notamment des informations relatives aux questions d'environnement et de personnel (...)* ;
- Article III. une description des principaux risques et incertitudes auxquels la société est confrontée (...)* ;

¹² « Le conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents. Toute clause contraire est réputée non écrite. »

¹³ « La présence effective de la moitié au moins des membres composant le conseil d'administration est toutefois nécessaire pour la validité des décisions. »

¹⁴ Les informations devant figurer au rapport de gestion sont désormais codifiées à l'article L. 225-100-1 du code de commerce.

¹⁵ Le CA « établit également un rapport écrit sur la situation de la société et l'activité de celle-ci pendant l'exercice écoulé, les résultats de cette activité, les progrès réalisés et les difficultés rencontrées, l'évolution prévisible de cette situation et les perspectives d'avenir, les événements importants survenus entre la date de clôture de l'exercice et la date à laquelle le rapport est établi, enfin les activités en matière de recherche et de développement. »

Article IV. des indications sur l'utilisation des instruments financiers par l'entreprise, lorsque cela est pertinent, pour l'évaluation de son actif, de son passif, de sa situation financière et de ses pertes ou profits. Ces indications portent sur les objectifs et la politique de la société en matière de gestion des risques financiers, y compris sa politique concernant la couverture de chaque catégorie principale de transactions prévues pour lesquelles il est fait usage de la comptabilité de couverture. Elles portent également sur l'exposition de la société aux risques de prix, de crédit, de liquidité et de trésorerie."

Ce rapport de gestion doit accompagner les comptes consolidés présentés annuellement à l'assemblée générale (AG). Ce rapport a bien été produit et sa forme n'appelle pas d'observation particulière de la chambre. Toutefois, les informations mentionnées dans ce rapport, relatives aux mandats sociaux exercés par le président de la SPL dans d'autres sociétés, sont incomplètes ou présentent des incohérences au regard de la déclaration d'intérêts qu'il a déposée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) le 17 juillet 2017. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPL a indiqué qu'elle prendrait « *toutes mesures* » pour vérifier l'exhaustivité et la fiabilité des données relatives aux mandats détenus par son président.

Le contenu de ce document appelle d'autres remarques de fond, détaillées dans la suite de ce rapport.

2.2.5 Le rapport d'activité aux assemblées délibérantes

En application de l'article L. 1524-5 du CGCT, les représentants des actionnaires au conseil d'administration doivent soumettre à leur assemblée délibérante, au moins une fois par an, un rapport écrit sur l'activité de la SPL, « *lequel porte notamment sur les modifications des statuts* » qui ont pu être apportées à la société.

Les mandataires de la communauté urbaine au conseil d'administration, puis de la Métropole de Lyon, ont satisfait à cette obligation durant la période. Le rapport des mandataires de la ville de Lyon n'a été présenté au conseil municipal de la ville qu'à compter de l'année 2015, au titre de l'exercice 2014.

2.2.6 L'absence de transmission des délibérations au préfet

La société a méconnu les dispositions de l'article L. 1524-1 du CGCT¹⁶, dès lors qu'elle n'a jamais communiqué au préfet les délibérations du conseil d'administration, ni les délibérations de l'assemblée générale, les concessions d'aménagement, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes.

La chambre rappelle que la transmission de ces documents doit obligatoirement intervenir dans les 15 jours suivant leur adoption et qu'elle a notamment pour but de permettre, le cas échéant, au préfet d'exercer ses prérogatives prévues à l'article L. 1524-2 du CGCT lorsqu'il estime qu'une décision est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une collectivité ou le risque encouru par elle en apportant sa garantie à un emprunt.

En application de l'article L. 3131-2 7° du CGCT¹⁷, les actes relevant de prérogatives de puissance publique, telles que les décisions de préemption ou d'expropriation, prises par la société pour le compte de la Métropole, doivent également être transmis au préfet au titre du contrôle de légalité.

¹⁶ Ces dispositions sont applicables aux SPL par renvoi de l'article L. 1531-1 du CGCT.

¹⁷ Applicable à la Métropole de Lyon par renvoi de l'article L. 3611-3 du CGCT.

La chambre prend note de l'engagement de la SPL à transmettre systématiquement les délibérations du conseil d'administration, de l'assemblée générale, les concessions d'aménagement, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes aux services de la préfecture.

2.3 La direction de la société

2.3.1 La dissociation récente des fonctions de président et de directeur général

La direction générale de la société a été assurée jusqu'en 2015 par le président du conseil d'administration¹⁸, en vertu d'une délibération du conseil d'administration du 10 février 2003, confirmée, au cours de la période sous revue, par délibérations des CA des 31 janvier 2008, 19 juin 2008 et 30 juin 2014.

Lors de sa séance 8 janvier 2015, le conseil d'administration a décidé de dissocier les fonctions de président et de directeur général et a, en conséquence, confirmé M. COLLOMB dans son seul mandat de président du conseil d'administration et nommé un directeur général, à effet du 15 janvier 2015¹⁹. Celui-ci exerçait les fonctions de directeur général délégué depuis le 30 juin 2014.

Alors que M. COLLOMB était, au titre de ses fonctions de président directeur général, « *investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société* », certaines prérogatives du directeur général sont désormais soumises à l'approbation préalable du conseil d'administration²⁰.

2.3.2 La mise à disposition des cadres dirigeants par la société SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires)

L'ancien directeur général délégué jusqu'en 2014, l'actuel directeur général, sont tous deux des salariés de la SA SCET, filiale de la Caisse des dépôts, mis à disposition de la SPL.

Le cadre juridique de cette mise à disposition a évolué suite à l'adoption de la loi du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, et s'inscrit désormais dans le cadre d'une adhésion à un groupement d'employeurs, dénommé SCET-GE, constitué entre la SCET et les entreprises publiques locales adhérentes.

¹⁸ Conformément aux articles L. 225-51-1 et L. 225-53 du code commerce, l'article 21 des statuts de 2003, repris dans les versions ultérieures, précise que : « (...) la direction générale de la société est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général. (...) Sur proposition du directeur général, que cette fonction soit assumée par le président du conseil d'administration ou par une autre personne, le conseil d'administration peut nommer une ou plusieurs personnes physiques, chargées d'assister le directeur général avec le titre de directeur général. »

¹⁹ Passage d'un modèle moniste à un modèle dualiste.

²⁰ Les cessions d'actifs de la société, non budgétés, d'un montant unitaire supérieur à 100 k€, ou cumulées, dépassant 100 k€ sur l'exercice en cours, les souscriptions d'emprunt à moyen et long terme (crédits-baux inclus), ainsi que tout nouvel emprunt court terme et/ou toute nouvelle autorisation ou ligne de financement court terme auprès de banques, d'un montant unitaire supérieur à 5 M€ ou cumulés dépassant 5 M€ sur l'exercice en cours, les cessions ou prises de participation ou d'intérêt dans tout type de société et/ou de groupement, création de filiale, acquisition/cessions/prise en location gérance ou mise en location gérance de fonds de commerce, fusion ou apport partiel d'actif, les décisions entraînant ou susceptible d'entraîner une exigibilité anticipée des dettes souscrites par la société, les acquisitions foncière et immobilière à titre gratuit ou onéreux, l'approbation des traités de concession et de leurs avenants, ainsi que des contrats in house.

Le conseil d'administration de la société a ainsi décidé, le 6 décembre 2012, d'adhérer au groupement SCET-GE. En dépit de cette évolution, la société a considéré qu'un risque de conflit d'intérêts existait, dès lors que la SA SCET est par ailleurs un prestataire habituel de la société. En conséquence, son conseil d'administration a décidé, lors de sa réunion du 9 avril 2013, d'exclure le directeur général délégué de toute intervention concernant la préparation et la signature des marchés ou accords-cadres avec la société SCET ou la Caisse des dépôts, et a désigné, en sus du président, un administrateur pour signer les commandes avec ces sociétés. Le conseil d'administration a procédé de la même manière le 8 janvier 2015, lors de la nomination du directeur général, la signature des contrats concernés ayant été déléguée au président du CA pour ceux excédant la somme de 2 000 €, ainsi qu'aux directeurs adjoints pour les contrats d'un montant inférieur.

2.4 La participation des actionnaires minoritaires à la gouvernance

2.4.1 Les censeurs

Les collectivités actionnaires dont le représentant n'a pas été élu, représentant de l'assemblée spéciale au conseil d'administration (la région, le département du Rhône, les communes d'Oullins, Sainte-Foy-lès-Lyon et La Mulatière), bénéficient chacune, en vertu d'une décision de l'AG du 31 janvier 2008, d'un poste de censeur.

Nommés pour une durée de six ans parmi les actionnaires non membres du CA, ils ont pour mission, en application de l'article 17 des statuts, de veiller à la stricte application des lois et des statuts, d'examiner les inventaires et les comptes annuels et assistent avec voix consultative aux séances du CA. Ils présentent à l'AG leurs observations.

La présence des censeurs aux conseils d'administration est épisodique. Environ un tiers des séances tenues sur la période (mars 2009 – décembre 2016) s'est en effet déroulé en l'absence de censeurs. Certains de ces censeurs ne participent que très peu à la vie de la SPL. Ainsi, le représentant de la commune de La Mulatière n'a répondu qu'à une seule des 20 convocations reçues, celui de Sainte-Foy-lès-Lyon à cinq seulement.

Tableau 2 - Présences et absences des censeurs lors des conseils d'administration (de mars 2009 à décembre 2016)

Censeurs	Nombre d'absences	Nombre de présences
Région Rhône-Alpes	12	8
Département du Rhône	14	6
Commune d'Oullins	12	8
Commune de Sainte-Foy-lès-Lyon	15	5
Commune de La Mulatière	19	1

Source : Procès-verbaux de CA

2.4.2 L'assemblée spéciale

Conformément à la réglementation, l'assemblée spéciale est composée des représentants des actionnaires ne bénéficiant pas de siège au conseil d'administration. Siègent en conséquence dans cette instance, les représentants du département du Rhône, de la région Auvergne-Rhône-Alpes, des communes d'Oullins, de Sainte-Foy-lès-Lyon, de La Mulatière et de la ville de Lyon.

En application des dispositions de l'article R. 1524-2 du CGCT, reprises dans les statuts de la société, l'assemblée spéciale doit voter son règlement, élire son président et désigner un représentant commun qui siègera en conseil d'administration. Elle doit également se réunir au moins une fois par an pour entendre le rapport de son représentant sur convocation de son président.

Le représentant de l'assemblée spéciale en conseil d'administration est le représentant de la ville de Lyon sur toute la période sous revue. Il s'agit du seul membre du CA à ne pas être représentant de la Métropole de Lyon.

L'assemblée spéciale s'est seulement réunie à cinq reprises sur la période sous revue. De 2008 à 2014, elle a été convoquée trois fois pour se prononcer sur des points formels : élection du président, désignation de son représentant et présentation du règlement intérieur. En avril 2015 et en avril 2016, elle a seulement procédé à l'examen de l'ordre du jour de deux CA, les 48^{ème} et 50^{ème}, et établi la position de son représentant en CA. Le rapport annuel de son représentant au sein du CA ne lui a, en outre, jamais été présenté.

L'activité réelle de l'assemblée spéciale ne correspond donc pas au rôle statutaire qui lui a été confié.

2.4.3 L'assemblée générale

Conformément aux statuts, l'assemblée générale est composée de sept membres, représentant chacun l'une des collectivités actionnaires : la communauté urbaine et la ville de Lyon, le département du Rhône, la région, les communes de La Mulatière, d'Oullins et de Sainte-Foy-lès-Lyon²¹.

Le titre quatrième des statuts de 2003, repris intégralement dans les versions suivantes, indique que l'assemblée générale « *régulièrement constituée, représente l'universalité des actionnaires (...)* » et délibère sur « *l'ordre du jour (...) arrêté par l'auteur de la convocation* », sans pouvoir le faire sur « *une question qui n'est pas inscrite à l'ordre du jour, lequel ne peut être modifié sur une deuxième convocation.* »

Au cours de la période sous revue, l'assemblée générale s'est réunie à dix reprises dans sa formation ordinaire et à trois reprises dans sa formation extraordinaire.

Tableau 3 - Dates et ordres du jour des AG extraordinaires (AGE)

Date de l'AGE	Points à l'ordre du jour
31 janvier 2008	Modification de la forme juridique de la société. Modification de l'objet social. Modification de la composition du conseil d'administration. Mise à jour des statuts avec les dispositions relatives aux SPLA. Pouvoirs en vue des formalités.
17 juin 2010	Refus de l'augmentation de capital réservé aux salariés. Pouvoirs en vue des formalités.
6 décembre 2012	Modification de la forme juridique de la société (SPL). Modification de l'objet social. Modification des limites d'âge. Actualisation du contrôle analogue. Approbation des nouveaux statuts. Pouvoirs en vue des formalités.

Source : CRC à partir des comptes rendus d'assemblée générale

Les statuts de 2008, ainsi que ceux de 2012, précisent en leur article 39 que l'assemblée générale ne délibère valablement que si les actionnaires présents, représentés ou ayant voté par correspondance, possèdent au moins, sur une première convocation, le quart des actions ayant le droit de vote.

La présence ou la représentation de la seule Métropole de Lyon, qui détenait 89 % des actions jusqu'au 21 février 2013, puis ensuite 93 %, est en conséquence suffisante pour que l'assemblée générale délibère valablement.

Sur la période, le quorum a toujours été atteint lors des réunions d'assemblées générales.

²¹ Voir l'annexe 1 relative à la composition de l'AG.

3 LES CONDITIONS D'ACTIVITE DE LA SOCIETE

3.1 L'activité de la SPL

Durant la période sous revue, seule la communauté urbaine, devenue Métropole de Lyon, actionnaire majoritaire, a confié à la SPL l'exécution de prestations, soit dans le cadre de concessions d'aménagement, soit dans le cadre de marchés publics.

3.1.1 Une activité quasi-exclusive de concessionnaire de la Métropole de Lyon

Par délibération du 25 octobre 1999, la communauté urbaine de Lyon a approuvé une convention de concession passée avec la société Lyon Confluence, alors constituée sous forme de société d'économie mixte locale (SEML), pour lui confier l'étude et la réalisation de l'opération d'aménagement, dénommée Lyon Confluence. Cette convention a donné lieu à trois avenants :

- ♦ un avenant n° 1 approuvé par la délibération du conseil du 26 avril 2002 ;
- ♦ un avenant n° 2 approuvé par la délibération du conseil du 7 avril 2003, transformant cette convention de concession en convention publique d'aménagement (CPA) et confiant à la SEM Lyon Confluence la réalisation de la première phase opérationnelle de l'opération, sous la forme d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) dénommée « ZAC Lyon confluence 1^{ère} phase » ;
- ♦ un avenant n° 3 approuvé par la délibération du conseil du 10 mai 2004, approuvant l'évolution des modalités prévisionnelles de financement de l'opération et de la participation de la collectivité, ainsi que la modification n° 1 du dossier de réalisation de la ZAC Lyon Confluence 1^{ère} phase.

Par délibération du 28 juin 2010, la communauté urbaine de Lyon a décidé la création d'une deuxième ZAC, dénommée ZAC Lyon Confluence 2^{ème} phase.

La communauté urbaine a décidé d'approuver un nouveau cadre juridique pour la poursuite de l'opération Lyon Confluence, avec deux nouvelles concessions d'aménagement, et de résilier la concession initiale avec la SPLA Lyon Confluence.

Par deux délibérations du 6 septembre 2010, et conformément à l'article R. 311-6 2° alinéa du code de l'urbanisme, la communauté urbaine de Lyon a concédé à la SPLA Lyon Confluence la réalisation de l'opération d'aménagement « Lyon Confluence 1 Côté Saône » et « Lyon Confluence 2 Côté Rhône ». Selon ces délibérations, le périmètre des deux concessions couvre :

- ♦ d'une part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence phase 1 et le secteur des Rives de Saône où la SPL Lyon Confluence va réaliser l'aménagement du bas-port Rambaud à Lyon 2^{ème} et, notamment, de l'espace sous le pont Kitchener-Marchand permettant ainsi de relier la Confluence à la Presqu'île à pied ou à vélo en bord d'eau ;
- ♦ d'autre part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence 2^{ème} phase et le quartier Perrache Sainte Blandine.

Au cours de la période, la concession relative à la ZAC I a fait l'objet de trois avenants en 2011, en 2013 et en 2014. La concession portant sur la ZAC II a été modifiée à six reprises en 2012, en 2013, en 2014, en 2015 (deux avenants : French Tech et réseau de chauffage urbain) et en 2016.

3.1.2 Des missions ponctuelles réalisées dans le cadre de contrats distincts

Durant la période, l'activité de la SPL s'est quasi exclusivement inscrite dans le cadre des concessions d'aménagement précitées, conclues avec la Métropole de Lyon.

Elle est toutefois aussi intervenue ponctuellement au titre de contrats « *in house* » distincts pour des missions particulières confiées par la Métropole, qui n'ont pas été considérées comme pouvant s'inscrire dans le cadre des concessions d'aménagement :

- ♦ la réalisation et le suivi des études pré-opérationnelles pour l'éco-rénovation du quartier Perrache Sainte-Blandine, pour un montant de 384 000 € TTC, en vertu d'une décision du bureau de la communauté urbaine du 1^{er} décembre 2008 ;
- ♦ la réalisation et le suivi des études pré-opérationnelles pour l'aménagement du pôle d'échange multimodal de Perrache (PEM), pour un montant de 508 300 € TTC, en vertu d'une décision du bureau du 14 novembre 2011. Par délibération du 18 novembre 2013, la communauté urbaine de Lyon a décidé de la poursuite de la réalisation par la SPL des études opérationnelles sur le PEM et lui a confié la réalisation des études d'avant-projet (AVP) des espaces publics, ainsi que la conduite des procédures obligatoires. La réalisation de ces nouvelles prestations s'est inscrite cette fois dans le cadre de la concession 2 qui a été modifiée en conséquence et a donné lieu à une participation supplémentaire de la communauté urbaine de 863 k€ ;
- ♦ la mise en œuvre opérationnelle et le pilotage du projet Smart Community²² sur 2011-2016, pour un montant de 341 000 € HT, en vertu d'une décision du bureau du 17 septembre 2012 ;
- ♦ l'appui à l'animation du programme d'éco-rénovation quartier Perrache Sainte-Blandine, pour un montant annuel maximum de 30 000 € HT, reconductible trois fois, en vertu d'une décision du bureau du 3 février 2014 ;
- ♦ l'assistance à la commercialisation des cellules activités/commerces, dans le cadre du projet de requalification du centre d'échanges de Lyon Perrache (CELP) – Lyon 2^{ème}, pour un montant de 100 000 € HT, en vertu d'un marché signé le 24 août 2015.

La quasi-totalité de ces prestations confiées par la Métropole ont toutefois été réalisées par des prestataires extérieurs, la société ne disposant pas des moyens humains, ni des compétences techniques pour les réaliser directement.

Si cette pratique n'est pas en soi irrégulière et a permis, aux dires de la Métropole de Lyon, un pilotage coordonné des différentes opérations sur le secteur, elle lui a, de fait, permis de s'exonérer des règles de publicité et de mise en concurrence issues du code des marchés publics. Le recours à l'exception du « *in house* » est en effet contestable lorsque la SPL ne dispose pas des ressources et/ou compétences pour remplir elle-même les missions que lui confie une collectivité territoriale.

Si la SPL était elle-même tenue de respecter les règles issues de l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et de son décret d'application du 30 décembre 2005 pour sélectionner ces prestataires, celles-ci sont en effet bien plus souples que celles issues du code des marchés publics. Tel n'est plus le cas depuis le 1^{er} avril 2016²³, dès lors que la SPL, à l'exception de certains points mineurs, est désormais soumise aux mêmes règles de publicité et de mise en concurrence que les collectivités territoriales.

3.2 La problématique du contrôle analogue

Les deux concessions d'aménagement attribuées par la communauté urbaine à la SPL en 2010, ont été conclues sur le fondement de l'exception des « *contrats in house* » ou « *contrats de quasi-régie* » prévue à l'article L. 300-5-2 du code de l'urbanisme, dans sa version alors applicable, selon lequel peuvent être conclues de gré à gré les « *concessions d'aménagement conclues entre le concédant et un aménageur sur lequel il exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités avec lui ou, le cas échéant, les autres personnes publiques qui la contrôlent.* »

²² Projet de démonstrateur en grandeur réelle utilisant, à l'échelle du quartier, plusieurs technologies japonaises avancées dans le domaine de l'efficacité énergétique : démonstration d'un bâtiment à énergie positive.

²³ Ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et décret d'application du 25 mars 2016.

Il en est de même des cinq contrats, dits in house, précités qui ont été conclus sans publicité, ni mise en concurrence préalable sur le fondement de l'article 3-1° du code des marchés publics dans sa version alors applicable.

En application de la réglementation actuelle issue de l'article 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relatives aux marchés publics et du même article de l'ordonnance n° 2016-65 des 29 janvier 2016 relative aux concessions, le contrôle analogue est caractérisé si la collectivité « *exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée.* »

A la date d'attribution des concessions et des contrats, plusieurs éléments sont susceptibles de caractériser l'exercice par la communauté urbaine de Lyon, d'une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la société : sa participation au capital à hauteur de 89,25 %, sa représentation majoritaire au conseil d'administration (10 membres sur 11²⁴), ainsi que la qualité de son président directeur général, M. COLLOMB, par ailleurs président de la communauté urbaine.

Toutefois, ce contrôle analogue doit perdurer tout au long de l'exécution de ces contrats et se traduire à travers la mise en place d'instances spécifiques ou de contrôles particuliers concernant les trois volets classiques du fonctionnement de la société : les orientations stratégiques, la vie sociale et l'activité opérationnelle²⁵. Une attention particulière doit donc être portée au fonctionnement réel de la société, ses statuts devant permettre aux collectivités actionnaires concernées d'exercer un « [...] *contrôle étroit et réel* [...] »²⁶ de son activité.

3.2.1 La commission *ad hoc*, instance statutaire du contrôle analogue des actionnaires

En vue de répondre à l'exigence de contrôle analogue précédemment rappelée, la société a créé une commission *ad hoc*, parfois dénommée commission d'engagement ou comité d'engagement, chargée, selon les statuts, « *d'instruire et de donner son avis au conseil d'administration et au directeur général sur les dossiers qui sont soumis à son examen préalable* », notamment « *les sujets objets de l'ordre du jour du prochain conseil d'administration ou des sujets particuliers mis à l'ordre du jour, qui pourront notamment porter sur :*

- *les orientations, l'avancement et la situation financière des opérations confiées ;*
- *l'état des délibérations des collectivités ;*
- *l'état d'engagement de contrats ;*
- *l'avancement des opérations, leurs états financiers, ainsi que les perspectives ;*
- *les moyens généraux de la société, ainsi que les moyens en personnel ;*
- *les mises à jour de la procédure commande publique. »*

Selon le règlement intérieur, elle se compose « *de deux membres permanents issus du conseil d'administration, nommés par le conseil d'administration pour la durée du mandat des administrateurs. Les membres du comité peuvent par ailleurs s'entourer de toutes personnes qualifiées pour traiter des questions de son ressort, et notamment des directeurs généraux des services de l'administration concernée par l'ordre du jour.* »²⁷

²⁴ Le 11^{ème} membre du CA représente la ville de Lyon.

²⁵ Cf. guide « *SPL et contrôle analogue* » élaboré par la fédération des EPL.

²⁶ Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public, DAJ, mise à jour du 21 juin 2016.

²⁷ Depuis sa création, la commission *ad hoc* est effectivement composée d'un vice-président de la Métropole, administrateur de la SPL, d'un conseiller municipal représentant la ville de Lyon au CA, du directeur général des services de la Métropole, de représentants de la direction de l'évaluation et de la performance à la Métropole de Lyon.

Depuis sa création, en décembre 2012, cette commission s'est seulement réunie à deux reprises en 2013, en 2015 et en 2016, et une seule fois en 2017. Elle n'a pas été convoquée en 2014. En méconnaissance du règlement intérieur²⁸, elle ne s'est pas systématiquement réunie préalablement à la tenue du conseil d'administration.

De plus, il ressort des comptes rendus des réunions de cette commission qu'elle n'émet pas « *l'avis formel sur les sujets inscrits à son ordre du jour* » prévu à l'article 3.2 du règlement intérieur mis en place sur le fondement de l'article 29 bis des statuts. En effet, ces comptes rendus font seulement mention des projets de délibération du conseil d'administration proposés par le directeur général de la SPL. Aucun document présenté comme un avis émis par la commission *ad hoc*, n'est d'ailleurs joint au dossier adressé aux membres du CA, alors que l'article 2.2 du règlement intérieur en fait pourtant un préalable obligatoire à la prise de décision du CA « *concernant les nouvelles opérations susceptibles d'être confiées à la SPL.* » Enfin, il ne résulte pas de l'instruction, que les membres de cette commission auraient effectué de quelconques contrôles au sein de la société dont ils sont pourtant censés rendre compte au conseil d'administration, en vertu de l'article 29 bis des statuts. Ces comptes rendus ne traduisent donc pas le rôle statutaire de ce comité d'engagement, tel que prévu dans les statuts ou le règlement intérieur.

La faible périodicité des réunions de cette commission, ainsi que le rôle marginal qu'elle a effectivement joué au cours de la période, ne sont en conséquence pas de nature à la considérer comme ayant contribué à l'exercice par la communauté urbaine, devenue Métropole de Lyon, d'un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services en matière d'orientations stratégiques, de vie sociale et d'activités opérationnelles.

3.2.2 Le « G3 », instance informelle de pilotage par les services de la Métropole de Lyon

Le « G3 » est une instance informelle, dont l'existence n'est pas mentionnée dans les statuts de la SPL. La société n'a d'ailleurs pas été en mesure de justifier avec précision de sa date de création. Elle est composée d'agents de la SPL et de la communauté urbaine, et considérée comme « *l'outil de pilotage*²⁹ » de la société.

Le G3 se réunit toutes les six semaines environ³⁰. Ses réunions font l'objet de comptes rendus qui précisent généralement l'avancement des projets et les décisions à prendre ou faire valider. Cette instance participe ainsi directement à la gestion des concessions 1 et 2. Durant ces réunions, l'avancement concret des dossiers est étudié et les décisions techniques sont prises.

Le G3 apparaît ainsi comme étant la véritable instance de pilotage stratégique de la société. Ce rôle prépondérant s'est particulièrement illustré concernant les dossiers relatifs à la prise en charge par la SPL du « *réseau de chaleur urbain* » et de la construction et de la gestion de « *parkings mutualisés* » où le conseil d'administration n'a été officiellement saisi de ces deux dossiers que plusieurs mois, voire plusieurs années, après les premières discussions en G3. Cette instance, uniquement composée d'agents de la SPL et de la Métropole, et dont les comptes rendus ne semblent pas donner lieu à communication aux élus, a, en outre, été présentée au cours de l'instruction comme l'instance effective du contrôle analogue de la Métropole de Lyon, alors que ce rôle ne lui a pas été confié dans les statuts ou le règlement intérieur de la société et qu'il incombe officiellement à la commission *ad hoc* précédemment évoquée.

²⁸ Selon le règlement intérieur, « *la commission ad hoc se réunit aussi souvent que nécessaire et au minimum avant chaque CA, sur convocation de la direction de la société. La commission se réunira deux semaines avant la tenue du CA.* »

²⁹ Compte rendu de réunion du 10 novembre 2009.

³⁰ À l'exception notable de l'année 2015, au cours de laquelle aucune réunion n'a été organisée entre le 29 janvier et le 11 juin.

En conséquence, la chambre recommande à la société de clarifier et de renforcer les modalités d'exercice du contrôle analogue par les élus des collectivités (Métropole et ville de Lyon) actionnaires sur les orientations stratégiques, la vie sociale et les activités opérationnelles de la société, par le biais de l'instance statutaire créée à cet effet.

En réponse aux observations provisoires, la Métropole indique qu'elle demandera à la société d'être plus vigilante, notamment à la formalisation des avis de la commission *ad-hoc*, dont la fréquence devra respecter les dispositions du règlement intérieur, et de modifier son règlement intérieur afin d'actualiser le descriptif du contrôle analogue.

4 LES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT

4.1 Des concessions au risque du concédant

Les stipulations des deux contrats de concession, conclus en 2010, ne mentionnent pas explicitement s'ils sont conclus aux risques et profits du concédant ou du concessionnaire. Toutefois, il résulte des clauses de ces deux contrats que la Métropole s'engage à participer à l'équilibre de l'opération (articles 21.2.3 et 22.2.3), sur la base d'une participation « *prévisionnelle* » qui « *pourra varier en fonction des besoins de financement* », et que celle-ci s'engage à racheter les biens immobiliers non cédés en fin de concession (26.3 et 27.3). Ces clauses révèlent que la Métropole n'a pas entendu transférer une part significative du risque économique à l'aménageur³¹.

4.2 Des concessions dont le périmètre excède celui des ZAC

Les deux concessions d'aménagement conclues en 2010, ont, pour des raisons de cohérence opérationnelle, un périmètre excédant celui des deux ZAC 1 et 2.

Le périmètre de la concession d'aménagement portant sur la poursuite de la réalisation de la « ZAC I » (Confluence Côté Saône) intègre également des terrains, espaces publics ou privés adjacents situés le long de la Saône (« *secteur Rives de Saône* »). Le périmètre de la concession d'aménagement relative à la « ZAC II » (confluence Côté Rhône) intègre aussi le quartier Perrache – Sainte-Blandine, afin de respecter l'unité de l'aménagement à mener sur le reste de la presqu'île, ce secteur étant situé dans la continuité géographique du secteur couvert par la ZAC II.

Ce choix n'appelle pas de remarque particulière, dès lors que le périmètre d'une concession d'aménagement ne doit pas nécessairement correspondre au périmètre de la ZAC. En outre, les tenements dont l'établissement public Voies navigable de France (VNF) étaient propriétaires, bien qu'inclus dans le périmètre de la ZAC 1, n'ont pas fait l'objet d'une maîtrise foncière par la SPL Lyon Confluence. VNF a en effet bénéficié d'un transfert de propriété de parcelles du domaine public qui ont fait l'objet d'un déclassement, afin de pouvoir réaliser des opérations de promotion immobilière, en application de l'article 101 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003.

La société Rhône-Saône Développement, filiale de VNF, et au capital de laquelle participe la Caisse des dépôts et consignations (CDC), a été créée dans ce cadre comme un outil de promotion et de valorisation de ce patrimoine privé, les opérations menées sur la Confluence devant servir de vitrine à cette filiale.

³¹ Cour de justice des communautés européennes (CJCE) 18 janvier 2007, C-220/05, M. AUROUX contre la commune de Roanne, concernant la clause de rachat des terrains, et CAA Douai, 4 février 2016, Société SEQUANO Aménagement n° 15DA01296.

4.3 L'ajout de missions de gestion d'équipements publics dans les concessions d'aménagement

En application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, « *le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.* »

Il résulte de ces dispositions que l'aménageur a pour missions classiques la réalisation des études opérationnelles, l'acquisition des terrains, la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipement, la remise de ces équipements à la personne publique, ainsi que la commercialisation des terrains aménagés.

Ainsi, les équipements publics construits par l'aménageur sont destinés à être remis au concédant ou à une personne publique dès leur achèvement (biens de retour³²) et n'ont pas vocation à être exploités par l'aménageur³³. La Métropole de Lyon a toutefois décidé de confier à la SPL, dans le cadre des concessions d'aménagement, des missions d'exploitation provisoire de certains équipements publics, alors même que celle-ci ne disposait pas des compétences pour les assurer.

4.3.1 L'exploitation provisoire du réseau de chauffage urbain (RCU)

Par délibération du 18 novembre 2013, la communauté urbaine de Lyon a, dans le cadre des concessions d'aménagement, délégué à la SPL la maîtrise d'ouvrage, la réalisation du réseau de chauffage alimenté par une centrale biomasse produisant chaleur et électricité par cogénération d'énergie biomasse et modifié le programme des équipements publics en conséquence, dès lors que celui-ci prévoyait à l'origine, en 2012, que la réalisation de cet équipement serait effectuée sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine.

Par délibération du 29 juin 2015, la Métropole a élargi cette mission, en confiant à l'aménageur la distribution de chaleur aux premiers clients du RCU, au travers de son exploitation par des chaufferies mobiles, puis par le biais de l'outil de production, dont la construction sera engagée après autorisation de la Métropole. L'avenant n° 5 à la concession d'aménagement confie en conséquence à la SPL, de manière provisoire et transitoire, la gestion du RCU, comprenant le réseau et l'outil de production durant la période comprise entre la mise en service de ces ouvrages et leur remise à la Métropole.

Dans ce cadre, la SPL a notamment conclu un marché de location de chaufferies mobiles, afin de desservir les premiers clients du RCU, puis a engagé une procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'un marché de conception, réalisation, exploitation et maintenance (CREM) pour une installation de cogénération par gazéification de la biomasse. Cette procédure a finalement été déclarée sans suite, dès lors qu'il est apparu, au regard des offres finales et d'un appel d'offres de la commission de régulation de l'énergie (CRE) définissant les modalités techniques et économiques de rachat de l'électricité, que cette solution d'un réseau autonome de cogénération ne présentait pas un intérêt économique suffisant.

³² A l'inverse des délégations de service public où la notion de biens de retour constitue une qualification légale encadrée par la jurisprudence, le régime des biens de retour dans le cadre d'une concession d'aménagement est uniquement régi par le contrat.

³³ Voir guide du ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement sur les concessions d'aménagement, page 43, : « *la collectivité doit garder à l'esprit que la concession d'aménagement n'a pour objet que la réalisation d'une opération d'aménagement, ce qui exclut la gestion des équipements publics réalisés dans le cadre de l'opération d'aménagement. (...) Si les critères qui permettent la conclusion d'une concession d'aménagement ne sont pas réunis, et notamment si l'objectif est d'exploiter un équipement public et non pas de réaliser une opération d'aménagement, la collectivité doit déterminer selon quel autre mode contractuel les objectifs poursuivis peuvent être atteints.* »

La Métropole a, en conséquence, décidé par deux délibérations du 20 juillet 2017 et du 11 septembre 2017, de retirer cet équipement de production du programme des équipements publics de la ZAC 2 et d'assurer l'alimentation du RCU du quartier Confluence par le réseau Centre métropole, en étendant le périmètre contractuel de la délégation de service public confiée à la société ELM, filiale de la société Dalkia, signé le 4 octobre 2016. Cette alimentation du RCU du quartier Confluence par le réseau Centre métropole est effective depuis le 1^{er} janvier 2019.

Selon la société (données CRACL 2017), les prévisions des coûts totaux de construction, de financement et d'exploitation du RCU sont les suivants :

- investissement : 8 894 k€ ;
- rachat d'ouvrage : 3 482 k€ ;
- subvention : 2 412 k€ ;
- participation de la ZAC : 3 000 k€ ;
- charges d'exploitation 2016/2018 : 7 477 k€ ;
- produits d'exploitation 2016/2018 : 8 210 k€.

4.3.2 L'exploitation provisoire de parkings mutualisés

Par délibération du 12 novembre 2012, la communauté urbaine a approuvé le projet de programme des équipements publics (PEP) de la ZAC 2. Ce dernier prévoit notamment la réalisation de deux parkings mutualisés, d'une capacité de 990 places chacun, sous les îlots A1 et D1, sous la maîtrise d'ouvrage de la SPLA qui en assurera la gestion jusqu'à leur remise à la communauté urbaine³⁴. Les places de ce parking seront proposées aux salariés du quartier et aux promoteurs, dans le cadre de concession de droit à stationner de longue durée qu'ils proposeront à leurs résidents. La livraison du premier parking situé sous l'îlot A1 a eu lieu au début de l'année 2018. L'exploitation de celui-ci a ainsi été confiée par la SPL à la société Lyon Parc Auto, dans le cadre d'un marché de prestations de services. La livraison du second parking situé sous l'îlot A 1 est prévue en 2021.

L'ajout, dans les concessions d'aménagement, de missions d'exploitation des équipements réalisés par la SPL excède le périmètre des missions susceptibles d'être confiées à un aménageur, telles que définies à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. Dans sa délibération n° 2012-3364 du 12 novembre 2012 actant de la transformation de la SPLA en SPL, la communauté urbaine a d'ailleurs justifié ce changement, sans faire référence à la notion de contrat mixte, par la nécessité de confier à la SPL des missions nouvelles « *qui vont au-delà des missions définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* », dont l'exploitation, à titre provisoire, de ces parkings mutualisés, dans l'attente de leur remise à la collectivité concédante ou à un opérateur désigné par elle.

Indépendamment du support contractuel, le choix de confier la réalisation de ces prestations à la SPL apparaît discutable dès lors que cette dernière, à l'image des contrats in house précédemment évoqués, ne disposait ni des moyens humains, ni des compétences techniques lui permettant d'assurer directement ces missions d'exploitation et qu'elle les a finalement confiées à des prestataires privés, dans le cadre des dispositions de l'ordonnance de 2005, plus souples que celles issues du code des marchés publics et de la réglementation sur les délégations de service public alors applicables à la communauté urbaine de Lyon.

Les avenants aux concessions d'aménagement s'agissant du RCU³⁵, indiquent d'ailleurs explicitement que ce choix a été guidé par la volonté de la communauté urbaine d'échapper à la longueur d'une procédure de délégation de service public sous forme concessive, qui aurait prétendument retardé la mise en service du réseau.

³⁴ L'annexe 2 à la concession d'aménagement conclue en 2010, relative au « *projet de programme global des travaux et équipements publics* » prévoyait initialement que ces parkings étaient réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la Métropole de Lyon.

³⁵ Avenant n° 3 à la concession d'aménagement ZAC 1 du 18 février 2014 et avenant n° 3 à la concession d'aménagement ZAC 2 du 6 janvier 2014.

4.4 Le financement des programmes d'équipements publics (PEP)

La création d'une zone d'aménagement concertée permet de faire réaliser les équipements publics nécessaires à l'accueil de nouvelles constructions par l'aménageur qui en répercute le coût aux constructeurs dans le prix des terrains qu'il leur cède. Le programme des équipements publics à réaliser est une pièce obligatoire du dossier de réalisation de la zone d'aménagement concerté (ZAC) au sens de l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme. Ce document doit prévoir les modalités de financement de l'opération d'aménagement, en particulier la participation financière éventuelle des personnes publiques maîtres d'ouvrage de certains équipements.

4.4.1 Les programmes des équipements publics (PEP) de la Confluence

Le programme des équipements publics (PEP) fait partie du dossier de réalisation des ZAC. La maîtrise d'ouvrage de ces dossiers a été confiée à la société dans le cadre des conventions de concession.

Dans les délibérations de la communauté urbaine devenue Métropole, le projet de PEP est décomposé en équipements primaires répondant aux besoins plus larges du quartier et de l'agglomération, et en équipements secondaires répondant aux besoins des futurs habitants de la ZAC. Les premiers sont financés essentiellement par les collectivités compétentes et en partie par les concessions, les seconds sont mis à la charge des concessions.

Cette répartition fait référence à la distinction entre équipements primaires, secondaires et tertiaires, résultant de la circulaire du 11 mars 1963 relative aux travaux d'infrastructure dans les zones d'habitation³⁶, dont les éléments sont repris dans les commentaires du cahier des charges type, pour la concession de l'aménagement des ZAC du 18 février 1977³⁷. Antérieure à la décentralisation, cette distinction a cependant été maintenue dans la présentation des délibérations et des dossiers de réalisation. Même si elle ne constitue pas une référence juridique, elle a le mérite de faciliter la présentation des opérations, complexes par leur nature et par leur ampleur.

Les programmes et leurs modifications successives ont été régulièrement adoptés par les assemblées délibérantes de la communauté urbaine et de la ville de Lyon. Les délibérations, ainsi que les projets de modification du dossier de réalisation, expliquent clairement la consistance de ces programmes et fournissent la justification de leurs évolutions. Le tableau ci-après présente de manière synthétique les équipements publics de chaque concession.

³⁶ Journal officiel du 24 mars 1963.

³⁷ Journal officiel du 6 mars 1977.

Tableau 4 – Equipements des concessions 1 et 2

	Equipements primaires d'infrastructure	Equipements primaires de superstructure	Equipements secondaires d'infrastructure	Equipements secondaires de superstructure
Concession 1	<p>Aménagement de la place des Archives. Prolongement et aménagement du cours Bayard. Création d'une darse et d'une place nautique. Reprise des réseaux primaires. Construction d'ouvrages ferroviaires de franchissement. Création d'un parking sous la place des Archives. Prolongement de la ligne T1 du tramway à Montrochet. Aménagement du quai Rambaud entre le cours Bayard et la place Gensoul.</p>	<p>Déplacement et reconstruction de la maison des jeunes et de la culture (MJC). Déplacement et restructuration de la salle des spectacles de la MJC. Locaux techniques de gestion de la darse et de la place nautique. Reconstruction du bâtiment du club house des boulistes. Toilettes publiques.</p>	<p>Voiries intérieures et réseaux. Aménagement du parc et des espaces verts. Déplacement et réaménagement du terrain de football Sony Anderson. Déplacement et réaménagement de la piste d'athlétisme. Reconstruction de l'estacade.</p>	<p>Construction d'un groupe scolaire. Construction de locaux petite enfance. Déplacement et construction du centre de loisir sans hébergement. Reconstruction du club house.</p>
Concession 2	<p>Réhabilitation du collecteur Montrochet. Réseaux de chaleur et raccordement au réseau Lyon Centre Métropole.</p>	<p>Créations de locaux associatifs et culturels. Constructions de locaux techniques. Construction d'un gymnase.</p>	<p>Construction de deux parkings mutualisés. Aménagement de la place centrale. Aménagement de la place Casimir Perrier. Aménagement du quai Perrache. Voiries et réseaux du quartier. Aménagement des espaces publics du champ. Sanitaires publics. Aires de jeux d'enfants. Vidéo protection.</p>	<p>Construction d'un groupe scolaire de 15 classes. Structures d'accueil du jeune enfant de 45 berceaux. Construction de deux salles multisports, réhabilitation de la halle aux fleurs.</p>

4.4.2 Les coûts prévisionnels des équipements publics

S'agissant de la ZAC 1, le conseil de la communauté urbaine de Lyon a approuvé définitivement les dossiers de création et de réalisation de la zone lors de sa séance du 23 février 2004³⁸. Le projet de PEP a également été approuvé lors de cette même séance. Six modifications y ont été apportées, respectivement en 2004, en 2006, en 2011, en 2013 et en 2017³⁹. Selon la société, le coût prévisionnel total des équipements publics est passé de 212 640 k€ en 2004 à 303 804 k€ en 2017, soit une progression de 43 %.

Toutefois, si la délibération initiale, ainsi que les délibérations suivantes, précisent que les équipements sont répartis entre les équipements primaires et secondaires, elles ne font pas état des montants prévisionnels correspondant à chaque catégorie. A l'inverse, cette information figure bien dans les avenants à la convention de concession portant modification du PEP, dont chacun comporte un tableau prévisionnel des coûts, présenté selon cette répartition.

La chambre relève toutefois que le coût prévisionnel total des équipements publics, tel qu'il résulte des données de ce tableau prévisionnel, consécutif à la dernière modification du PEP⁴⁰ de la ZAC 1, s'élève à la somme de 280 875 k€, ce qui ne correspond pas au montant calculé par la société de 303 804 k€.

S'agissant de la ZAC 2, le conseil de communauté a autorisé, par délibération du 10 juin 2010, la création de la zone. Le programme prévisionnel des équipements publics est décrit dans ses grandes articulations au paragraphe 3^c de la délibération du 6 septembre 2010 qui approuve le traité de concession à conclure avec la SPLA Lyon Confluence. Ce paragraphe précise que le projet global de programme de travaux et d'équipements publics : « *comprend l'ensemble des travaux de voiries, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre de l'opération.* » Comme pour la ZAC 1^{ère} phase, les équipements sont répartis entre les équipements primaires (50 560 k€ HT) et secondaires (70 476 k€ HT). L'ensemble du programme prévisionnel s'élève à 121 136 k€ HT.

Le coût de ce programme sera porté à 231 877 k€ HT par la délibération du conseil de communauté du 12 novembre 2012, dont 60 481 k€ HT pour les équipements primaires et 171 396 k€ pour les équipements secondaires.

Par avenant dont la signature a été autorisée par la délibération du 18 novembre 2013, le PEP a été modifié et son montant prévisionnel a été porté, selon la société, à 234 411 k€ HT. Le PEP définitif a été approuvé par la délibération du conseil de communauté le 11 septembre 2017 et a ramené son coût total prévisionnel à 195 999 k€ HT, toujours selon la société. Toutefois, ces deux dernières délibérations ne précisent ni les coûts totaux du programme, ni sa répartition selon le type d'équipement. En l'état de la documentation remise à la chambre, il n'est pas possible de confirmer ces montants. En effet, les tableaux des coûts prévisionnels à l'appui de la justification des montants annoncés par la société font apparaître des différences importantes.

³⁸ La liste des équipements publics du programme prévisionnel du dossier de réalisation est mentionnée dans la délibération du conseil de communauté n° 2003-1110 en date du 7 avril 2003.

³⁹ Délibération n° 2004-2185 du 18 octobre 2004, délibération n° 2006-3640 du 10 octobre 2006, délibération du conseil de communauté n° 2011-2542 du 17 octobre 2011, délibérations du conseil de communauté n° 2013-3903 du 18 avril 2013 et n° 2013-4288 du 18 novembre 2013, délibération n° 2017-2027 du 11 septembre 2017.

⁴⁰ Sans changement majeur par rapport à la modification n° 5, 600 k€ ayant été ajoutés aux équipements primaires.

Tableau 5 - Coûts prévisionnels du programme des équipements de la concession 2

Montants selon les tableaux des coûts prévisionnels remis par la société	2013	2017
Equipements primaires d'infrastructure	32 634	9 444
Equipements secondaires d'infrastructure	30 381	15 159
Equipements primaires de superstructure	66 697	66 697
Equipements secondaires de superstructure	21 577	21 577
TOTAL	151 289	112 877
Montants selon la société	234 411	195 999

Source : dossier de réalisation de la ZAC 2 et société Lyon Confluence

D'une manière générale, le tableau des coûts prévisionnels des équipements publics en annexe à la convention d'aménagement et à ses avenants n'est jamais présenté avec les totaux par colonnes, si bien qu'il est difficile d'appréhender le coût total du programme, ainsi que les montants totaux par financeur. En outre, les délibérations ne présentent pas l'articulation entre les coûts totaux prévisionnels des PEP et ceux qui restent à la charge des concessions.

La chambre rappelle que l'élaboration des dossiers de réalisation est une mission qui relève conventionnellement de la responsabilité de la société qui doit assurer, au profit de la Métropole, la traçabilité et la cohérence formelle de la présentation du financement prévisionnel des équipements publics dans les délibérations, ainsi que la cohérence entre ces dernières et les tableaux des coûts prévisionnels qui figurent au dossier de réalisation.

4.4.3 Le financement des programmes des équipements publics

La communauté urbaine, devenue Métropole, a délibéré sur l'ensemble de l'opération jusqu'en 2010, puis sur chacune des opérations, à partir du moment où les deux nouvelles concessions ont été mises en place, le dossier de réalisation faisant clairement apparaître les différents maîtres d'ouvrage, ainsi que leur participation financière correspondant au coût prévisionnel des ouvrages à construire.

Sous réserve des discordances mentionnées précédemment, les coûts pris en charge par les différents maîtres d'ouvrage, autres que la société, passent de 97 683 k€ HT à 123 188 k€ HT (+ 27 %) pour la concession 1. Il s'agit principalement :

- ♦ du prolongement de la ligne T1 du tramway à Montrochet pour 40 M€ (maîtrise d'ouvrage SYTRAL pour la plateforme ; communauté urbaine pour les aménagements qualitatifs dont elle assure exclusivement le financement) ;
- ♦ de la construction d'ouvrages ferroviaires de franchissement pour 58,2 M€ (maîtrise d'ouvrage Réseau Ferré de France ; financement communauté urbaine) ;
- ♦ de la construction du parking sous la place des archives par délégation de service public de la communauté urbaine, pour un montant de 12 M€ ;
- ♦ du passage Magellan au sud du port Rambaud pour 12 M€ (maîtrise d'ouvrage Réseau Ferré de France et Métropole). Ce dernier faisait initialement partie du PEP de la concession 2 et a été transféré à la concession 1 par la délibération du conseil métropolitain du 11 septembre 2017.

Selon la société, le coût du PEP mis à la charge de la concession 1 passe de 114 947 k€ HT à 180 616 k€ HT (+ 57 %) entre 2004 et 2017. La progression s'explique en partie par :

- ♦ un surcoût estimé par la société à 32,5 M€ des travaux relatifs aux équipements publics entre 2004 et 2009, consécutif aux prescriptions de dépollution imposées par l'Etat⁴¹ ;
- ♦ 22 M€ liés à l'incorporation dans le programme du projet de réhabilitation des rives de Saône et de la rénovation de l'estacade de la darse ;
- ♦ 2,6 M€ consécutifs au transfert depuis la concession 2, des passages sous ferroviaires Magellan.

⁴¹ Arrêté préfectoral du 6 octobre 2006.

Le tableau des coûts des équipements publics de la concession 2 figurant dans la délibération du 11 septembre 2017, montre que les financements incombent très majoritairement à la Métropole et à la ville de Lyon. C'est le cas notamment de la construction des parkings mutualisés dont le coût prévisionnel hors taxe est de 73 M€, financé par un rachat de la Métropole de 57,8 M€, de l'aménagement du quai Perrache, de la construction d'un groupe scolaire, d'une structure d'accueil du jeune enfant et de deux salles multisports, dont le financement est en grande partie assuré par la ville de Lyon.

Les incertitudes quant aux coûts du PEP de la concession 2 ne permettent pas de connaître le montant prévisionnel mis à la charge de celle-ci.

En théorie, le montant des travaux effectués dans les ZAC devrait correspondre au coût réel des équipements publics, permettant ainsi un rapprochement entre les prévisions et les réalisations. En pratique, ce rapprochement s'avère difficile du fait que, d'une part, des travaux supplémentaires⁴² non prévus au PEP et non autorisés par le concédant⁴³ ont pu être financés au titre de la concession 1, grâce à des excédents de recettes issues de la vente des terrains aménagés et, d'autre part, la concession 2 contient des équipements publics hors ZAC⁴⁴.

La complexité des opérations appelle une traçabilité accrue. Dès lors, une information d'ensemble sur les réalisations et les dépenses effectuées au titre des équipements publics, permettrait aux élus de disposer d'une vue plus complète des opérations, et ce d'autant plus que les financements apportés par le concédant aux équipements non concédés représentent une part significative de ceux qu'ils apportent aux concessions *stricto sensu*.

4.4.4 Le cas particulier du bâtiment occupé actuellement par la société

Les documents justificatifs de ces programmes ne prennent pas en compte le bâtiment dit C5 où sont actuellement situés les locaux de la société. La valeur de ce bâtiment apparaît à l'actif des états financiers à partir de l'exercice 2013, pour un montant de 3 613 573 €, qui tient compte des amortissements antérieurs. Comptablement, la valeur de la construction et les amortissements ont été sortis des comptes de stocks pour être enregistrés comme immobilisation de la concession 2, ce qui correspond effectivement au traitement comptable d'une livraison à soi-même.

Toutefois, les comptes rendus à la collectivité ne permettent pas d'identifier clairement l'acquisition de ce bâtiment, ni les travaux de réhabilitation qui y ont été effectués avant l'emménagement de la société dans ce bâtiment, le 27 mai 2013, comme l'indique le rapport de gestion pour cet exercice (page 4). Cette opération est autorisée, selon la société, au titre des stipulations de l'article 2.2.1 de la convention relative à la concession 2, laquelle prévoit que « *l'aménageur pourra être conduit à gérer provisoirement tant des équipements existants que des équipements neufs dans l'attente, soit de leur démolition, soit de leur remise à l'entité publique ou privée concernée. Il est autorisé à imputer au bilan de l'opération toute dépense ou charge résultant de cette gestion provisoire.* » La chambre observe que cette opération, sans lien avec les équipements publics, aurait dû faire l'objet d'une décision expresse du conseil d'administration et d'une présentation davantage formalisée dans les rapports de gestion qui auraient dû préciser sa destination finale.

Les comptes de la concession 2 constatent un loyer de la société à la concession d'un montant annuel de 70 000 €. Cette écriture comptable prend la forme d'un transfert de charges non assujetti à la TVA. La société considère que ce loyer, dont le montant a été calculé « *sur les mêmes conditions financières de location que le bâtiment [appartenant à la Métropole] précédemment occupé par la SPL sis au 28 rue Perier* », peut être acquitté sans contrat de bail entre la société et la concession « *s'agissant de la même entité juridique.* »

⁴² Reprise des espaces publics du port Rambaud, reprise des bandes plantées du quai Riboud, passages sous-ferroviaires Panama et Magellan et reprise de la place Camille George.

⁴³ Même s'ils sont mentionnés dans les comptes rendus au concédant, ces derniers n'étant pas approuvés par l'assemblée délibérante, les travaux n'ont donc pas été formellement autorisés.

⁴⁴ Travaux relatifs aux espaces publics du projet « *pôle échange multimodal* ».

Ce bâtiment ne constituant pas en l'état un équipement public, la chambre invite le conseil d'administration à en clarifier les conditions d'occupation par la société, ainsi que sa destination finale en fin de concession : cession à un tiers, ou bien de reprise ou de retour pour le concédant.

4.5 Le financement des concessions

Le financement des concessions au cours de la période sous revue est très clairement exposé dans les délibérations adoptées par l'assemblée délibérante. Alors que la législation autorise une participation globale non affectée à une dépense déterminée, les conventions de concession fixent la participation de la collectivité au coût de l'opération d'aménagement, décomposée en une participation d'équilibre et une participation au coût de financement des équipements publics, sous la forme de rachats de certains d'entre eux (essentiellement des voiries), conventionnellement dénommés « *remises onéreuses d'ouvrage*. » Contrairement aux participations d'équilibre, la charge financière des « *remises onéreuses d'ouvrage* » peut être atténuée, grâce au mécanisme du fonds de compensation⁴⁵, par la récupération d'une partie de la TVA acquittée par la collectivité lors de l'acquisition de biens qui pouvaient lui être remis à titre gratuit par la société.

Les deux conventions prévoient une participation d'équilibre de la ville de Lyon de 909 k€ pour la concession 1 et de 6 995 k€ pour la concession 2. De même, les délibérations de la Métropole du 11 septembre 2017 rappellent le montant de ces participations. La chambre observe que les sommes ainsi accordées par la ville de Lyon, ne servent pas à financer des équipements publics de la ville qui n'est pas partie à la convention de concession et qui n'est pas compétente en matière d'aménagement. Les délibérations⁴⁶ qui ont autorisé la signature des conventions financières établissant le calendrier prévisionnel de versement, soulignent leur caractère exceptionnel sans apporter d'autres justifications.

Le financement de la concession 1 est synthétisé dans le tableau ci-dessous. Il prévoit, selon l'avenant de septembre 2017, une participation de la communauté urbaine de 120 655 k€ (79 233 k€ de participation d'équilibre et 41 422 k€ de rachat d'ouvrages), pour un montant total de recettes de 255 866 k€.

Tableau 6 - Financement de la concession 1

Recettes	CPA avril 2003	Avenant avril 2004	CPA décembre 2010	Avenant octobre 2011	Avenant avril 2013	Avenant novembre 2013	Avenant septembre 2017	Réalisé 2017
Cessions foncières	71 134	74 388	103 208	105 985	105 985	106 185	109 085	112 477
Participation constructeurs	4 554	7 115	10 237	9 890	9 890	9 890	9 890	10 581
Remise onéreuse d'ouvrages	19 579	19 579	27 132	40 203	40 203	41 422	41 422	33 301
Produits divers	236	476	2 233	5 687	8 508	8 707	8 707	4 541
Produits financiers et exceptionnels	529	167	1 657	-				6 611
Subventions	-	200	909	3 885	3 885	4 065	3 156	3 871
Participation Communauté /Métropole	80 171	91 216	79 233	79 233	79 233	79 233	79 233	79 233
Participation Ville de Lyon				1 150	3 484	3 484	3 484	2 135
Equilibre Ville de Lyon							909	1 606
Subvention pour compte tiers			1 797	1 137	1 137			1 137
TOTAL	176 203	193 141	226 406	247 170	252 325	252 986	255 886	255 493
Cessions /Total recettes	40 %	39 %	46 %	43 %	42 %	42 %	43 %	44 %
Remise /Total recettes	11 %	10 %	12 %	16 %	16 %	16 %	16 %	13 %
Participation CU/Total recettes	45 %	47 %	35 %	32 %	31 %	31 %	31 %	31 %

Source : tableau de prévision des recettes et dépenses et compte rendu à la collectivité pour l'exercice 2017

⁴⁵ Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est une dotation de l'Etat versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements, destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent au titre de leurs dépenses d'investissement.

⁴⁶ Voir notamment la délibération de la ville de Lyon du 29 novembre 2012.

Quel que soit le montant du bilan prévisionnel⁴⁷, la répartition des recettes entre les cessions foncières et les financements du concédant (rachats d'équipements et participation d'équilibre) est à peu près stable entre 2010 et 2017 (de 42 % à 46 % pour les cessions foncières et 47 % pour les remises d'ouvrage et participation d'équilibre). La chambre remarque que l'équilibre financier prévisionnel de la concession 1 repose sur une participation prévisionnelle stable du concédant, alors que les autres prévisions de recettes varient, notamment les recettes provenant de la cession des terrains aménagés, revues constamment à la hausse. En 2017, elles ont d'ailleurs été réalisées au-delà même de la prévision (avenant septembre 2017, 109 085 k€ et comptabilisées au 31 décembre 2017 à 112 477 k€.)

Par exemple, la société a profité de surplus de recettes de cession de charges foncières qui découlent de décisions du concédant, liées « à l'évolution de la programmation d'une partie des équipements publics de la ZAC 1 ou de l'évolution des règles de constructibilité. »

Ainsi, la suppression, à la demande de la ville de Lyon, du gymnase et du groupe scolaire supplémentaire prévus dans la ZAC 1 et reportés dans la ZAC 2, a donné lieu à de nouveaux programmes immobiliers. Concernant la constructibilité, la modification de la réglementation du PLU-H a consenti une nouvelle hauteur de construction à 35 m au lieu de 28 m initialement, faisant ainsi passer la constructibilité de l'îlot P de 8 350 m² initialement prévu en 2008 à 12 130m² ; soit une évolution de 47 %.

Une augmentation de la constructibilité a aussi conduit à un accroissement des recettes de charges foncières pour les îlots B et J2. Pour autant, la participation d'équilibre du concédant à l'opération n'a pas été modifiée, ce qui signifie que la prévision de recettes au titre des remises onéreuses d'ouvrages ne sera pas réalisée, ou que l'opération dégagera un boni à sa clôture en 2018.

En effet, en termes de réalisation, le surplus de recettes de 7,7 M€ réalisé en 2017 (dont + 3,4 M€ pour les cessions foncières et 2,4 M€ au titre des produits divers, financiers et exceptionnels) est compensé par les remises onéreuses d'ouvrage non effectuées (- 8 M€), alors que la participation d'équilibre, figée depuis 2011, a été totalement versée.

Le financement de la concession 2 est synthétisé dans le tableau ci-dessous. Il prévoit, selon la délibération de septembre 2017, une participation de la communauté urbaine de 146 887 k€ (64 712 k€ de participation d'équilibre et 82 175 k€ de rachats d'ouvrages).

⁴⁷ La société précise qu'au regard d'un contexte global de début d'opération très difficile et des objectifs de très haute qualité environnementale attachés au projet, « de la durée très longue de ces aménagements et de la complexité à appréhender très finement et avec certitude les niveaux les rythmes futurs de commercialisation, les premiers bilans prévisionnels ont été élaborés en relation avec les services des collectivités, principalement à partir des observatoires existants au sein de la collectivité sur les autres niveaux de charges foncières consentis sur les autres ZAC déjà en cours. »

Tableau 7 - Financement de la concession 2

Recettes	Délibération 06/09/2010	Délibération 12/11/2012	Délibération 18/11/2013	Délibération 11/05/2015	Délibération 11/02/2016	Délibération 11/09/2017	Réalisé CRACL 2017
Cessions foncières	136 907	157 465	157 465	158 582	158 582	160 667	26 430
Participation constructeurs							395
Remise onéreuse d'ouvrages	7 596	66 549	76 403	80 568	86 136	82 175	8 667
Produits divers	246	250	250	14	14	274	1 186
Produits financiers				250	250	819	867
Subventions			4 680	8 240	8 240	5 612	
Participation Communauté /Métropole	64 413	62 954	62 954	65 276	65 276	64 712	65 816 ⁴⁸
Participation Ville de Lyon	6 995	6 995	6 995	6 995	6 995	6 932	
Recettes RCU							
Autres produits							686
TOTAL	220 916	309 543	324 077	338 230	343 798	336 521	104 047
Cessions / Total recettes	62 %	51 %	49 %	47 %	46 %	48 %	25 %
Remise /Total recettes	3 %	21 %	24 %	24 %	25 %	24 %	8 %
Participation CU / Total recettes	32 %	23 %	22 %	21 %	21 %	21 %	63 %

Source : tableau de prévision des recettes et dépenses et compte rendu au concédant pour l'exercice 2017 dans sa version de février 2018

Le financement prévisionnel de la concession 2 repose davantage sur le produit des cessions de terrains aménagés (48 %) que sur les financements du concédant (45 %). Toutefois, le faible degré d'avancement de l'opération rend inopérant le rapprochement avec le cumul des recettes réalisées à la fin de l'exercice 2017.

4.5.1 La commercialisation des terrains aménagés

La réglementation n'impose aux collectivités locales et aux sociétés qu'elles contrôlent, aucune publicité préalable en cas de cession de biens immeubles, l'article 51 de la loi du 29 janvier 1993⁴⁹ portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction prévoyant une telle publicité, ayant été abrogé par la loi du 9 février 1994.

L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme dispose notamment que le concessionnaire procède à la vente ou à la location des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. La commercialisation des terrains aménagés relève des missions du concessionnaire, énumérées à l'article 2 des conventions de concession, la société devant mettre en place les moyens efficaces pour assurer cette commercialisation dans les meilleures conditions possibles. L'article 18 « modalités de cession des terrains aménagés » précise que « l'aménageur s'engage à mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation de l'opération dans les meilleures conditions en : [...] confiant, le cas échéant, des mandats de commercialisation à des prestataires de son choix (...). »

⁴⁸ Le CRAC pour 2017 ne détaille pas les montants versés respectivement par la Métropole et la ville de Lyon.

⁴⁹ « Lorsque les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics, leurs concessionnaires ou sociétés d'économie mixte locales envisagent de procéder à la vente à des personnes privées de terrains constructibles ou de droits de construire, elles doivent publier, à peine de nullité d'ordre public de la vente, un avis indiquant la nature des biens ou des droits cédés et les conditions de la vente envisagée, ainsi que, sauf lorsque la vente est destinée à la réalisation, par des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte, de logements locatifs sociaux financés à l'aide de prêts aidés par l'Etat, le lieu de réception des propositions des candidats, le délai dans lequel celles-ci doivent être formulées et la forme qu'elles doivent revêtir. L'avis doit être publié préalablement à la vente qui ne pourra intervenir à partir dudit avis que dans un délai fixé par décret. »

En application de cet article, un processus de cession des terrains a été mis en place en collaboration avec la Métropole, consistant à mettre en compétition des projets, la compétition ne portant jamais sur le prix de cession.

Par ailleurs, les stipulations conventionnelles imposent à l'aménageur une obligation d'information du concédant dix jours au moins avant toute signature de compromis ou de promesse de vente. Cette obligation porte sur la transmission du cahier des charges de cession, sur l'identité des attributaires, les programmes de construction envisagés, le prix de cession des îlots, les conditions de paiement, les délais de réalisation prévisionnels et l'incidence de chaque cession sur le bilan de l'opération. La participation du concédant au processus même de cession, consistant en une compétition organisée en deux tours, n'est pas prévue.

4.5.1.1 La sélection des projets : un processus partagé, une décision métropolitaine

Selon la société, 80 à 90 % des îlots ont été mis en compétition, les autres îlots ayant parfois été cédés de gré à gré. Les prix de cession des terrains aménagés, communément appelés « *charges foncières* », ayant été annoncés aux entreprises admises à concourir, et différenciés selon l'usage des bâtiments à construire (bureaux, logement, habitat social notamment), la concurrence porte sur la programmation, la constructibilité, le projet architectural et le respect des cahiers des charges.

Dans ce cadre, la sélection d'un candidat (constructeur, bureau d'étude et cabinet d'architecte) se fait en deux tours. Le premier tour identifie des preneurs susceptibles de proposer un projet dont le coût intègre le prix de cession de charges foncières, fixé préalablement à un montant non négociable. Selon la société, le choix des promoteurs appelés à faire acte de candidature s'effectue à partir d'une liste établie par la SPL, parmi les opérateurs immobiliers ayant « *manifesté leur intérêt auprès de la collectivité ou de la SPL de participer à la consultation (courrier de manifestation d'intérêt ou contacts salons immobiliers ou en colloques).* » L'inscription sur la liste est fonction des références professionnelles de chaque membre de l'équipe et « *prend en compte également les interventions récentes ou non des opérateurs immobiliers sur le site de la Confluence.* » La société adresse au cabinet du président de la Métropole une liste réduite⁵⁰ de trois ou quatre groupements (promoteur, bureau d'étude et architecte). C'est le président de la Métropole qui, « *après instruction par les services* », « *confirme le choix définitif des opérateurs amenés à candidater.* »

Le second tour sélectionne, parmi les équipes candidates, celle qui répond le mieux aux différents cahiers des charges de l'opération. A cette fin, la société fait parvenir aux groupements retenus un cahier des charges détaillé (la fiche de lots), comportant notamment le cahier des charges programmatique, le cahier des charges d'insertion urbaine, architecturale et paysager et le cahier des charges « *Haute Qualité Environnementale* » (HQE). Les groupements en compétition disposent alors de quatre mois pour remettre un « *dossier niveau esquisse* » dont l'analyse est effectuée par la société, assistée des prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui l'ont aidée à établir le cahier des charges de consultation.

Dans un délai de deux mois, la société présente à la Métropole une synthèse de cette analyse, ainsi que les rapports d'analyse complets de chaque dossier. Elle indique le projet qui lui paraît répondre le mieux à ses attentes.

Une commission⁵¹ spécifique est créée, autour du président de la Métropole et de son vice-président à l'urbanisme et au logement, qui réunit :

- ♦ des représentants des services de la Métropole (conseiller technique à l'urbanisme, membres de la direction du développement urbain, notamment) ;

⁵⁰ Lors des premières consultations, les listes comprenaient de nombreuses entreprises.

⁵¹ Pour éviter toute ambiguïté avec la notion de jury au sens de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public (MOP), le terme de commission a été préféré à celui de jury. Il s'agit d'une commission de sélection, dont le rôle est de départager des candidats.

- ♦ des représentants de la SPL (directeur général, directeur général adjoint et chef de projet) ;
- ♦ des représentants des assistants à maîtrise d'ouvrage prestataires de la société (architectes-urbanistes, bureaux d'études HQE, bureaux d'études logements, commerces et tertiaires) ayant participé à la rédaction des différents cahiers des charges relatifs aux îlots mis en concurrence.

La commission procède à l'audition des groupements en compétition, qui présentent une « esquisse » au sens de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique, comprenant des éléments programmatiques et environnementaux.

Le candidat⁵² retenu reçoit un courrier d'exclusivité qui lui garantit la disponibilité du terrain, sous réserve qu'il dépose un permis de construire conforme au projet présenté dans un délai de six mois au cours desquels la société joue un rôle de facilitateur à l'égard des promoteurs qui préparent leur demande de permis de construire. Cet accompagnement⁵³ prend la forme notamment d'ateliers auxquels participent les services de la Métropole.

La société adresse à la direction de l'aménagement urbain de la ville de Lyon, en charge de l'instruction et de la délivrance des permis de construire, un avis sur le permis de construire déposé par le promoteur. Elle s'assure enfin que les cahiers des charges, notamment celui relatif à la haute qualité environnementale des bâtiments, sont bien pris en compte dans le chiffrage du coût de construction.

Cette bonne pratique garantit que la procédure de sélection des projets ne soit pas privée de toute portée dès lors que les permis de construire n'auraient pas intégré toutes les prescriptions qui découlent des caractéristiques du projet d'aménagement de la Confluence.

Toutefois l'ensemble du processus, qui n'a pas été validé par le conseil d'administration, s'éloigne considérablement des stipulations conventionnelles en matière de commercialisation et confère à la Métropole, à travers son président notamment, un rôle prééminent.

4.5.1.2 *Le prix de cession des terrains est fixé en collaboration avec la Métropole*

Les comptes rendus au concédant fournissent des informations détaillées sur la commercialisation des îlots, répartis par types de logements (locatif social, accession sociale, accession libre) et activités (bureaux, commerces, loisirs et autres), ainsi que le montant du produit de la vente de chaque îlot cédé. Mais les prix de cession par m² SHON n'y figurent jamais, pas plus que dans les rapports de gestion. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société indique qu'elle se « *rapprochera toutefois des services de la collectivité pour permettre d'apprécier cette demande de la chambre et si elle entend modifier la matrice de ses CRACL en ce sens.* » La chambre estime que la transparence de l'information relative aux cessions de charges foncières en serait en effet accrue.

Le contrôle d'un échantillon couvrant 49 % des logements livrés, 42 % des surfaces et tous les modes de consultation possibles, confirme la pratique d'une mise en compétition des projets.

⁵² Un courrier est adressé aux candidats non retenus. Une réunion leur est proposée, pour analyser les raisons de l'échec.

⁵³ Estimé, selon la société, de six à dix jours homme par projet.

Tableau 8 - Echantillon des dossiers de commercialisation analysés

Îlot ZAC	Date de livraison	Surface	Acquéreurs	Nbre de logements	Mode de consultation
B	2010	30 763 SHON	Marignan Immobilier	288	2 tours promoteurs + architectes
E1	2011	4 716 SHON	Rhône Saône Habitat	56	Gré à gré bailleur fléché + concours d'architectes
H3	2013	6 808 SHON	Bâtisseurs de Lyon	189	Gré à gré + concours d'architectes
E4	2014	6 817 SHON	Rhône Saône Habitat	86	2 tours promoteurs + architectes
K	2015	14 290 SHON	Nacarat Immobilier	79	Gré à gré lettre exclusivité + workshop
J2	2016	7 395 SDP	BNP Paribas	100	2 tours promoteurs + architectes
D	2017	7 095 SDP	ESMA	188	Gré à gré + concours d'architectes
Echantillon	7 livraisons	77 884 m ²	6 promoteurs	986 logements	3 procédures différentes
Population	19 livraisons	187 578 m ²	17 promoteurs	1 997 logements	3 types de procédures
Représentativité	37 %	42 %	35 %	49 %	100 %

Source : CRC à partir des dossiers de la SPL, consultés sur place

En réponse aux observations provisoires de la chambre la société a confirmé que « *les différentes méthodes de consultation des opérateurs immobiliers et des architectes [...] reposent en premier lieu sur la volonté affirmée par la collectivité de ne pas mettre "aux enchères" le niveau de la charge foncière attendu, ce afin de neutraliser ce critère au regard des cahiers des charges exposés ci-après dans le choix du meilleur projet, ce qui a été admis comme une "bonne pratique".* »

Toutefois, la société recherche systématiquement l'accord du concédant sur le montant du prix de cession envisagé. Elle précise qu'à cette occasion, les services de la Métropole sont en charge du contrôle du bon niveau de ces charges foncières, au regard de ses propres bases de données, sur l'ensemble des ZAC publiques et privées qu'elle contrôle sur l'agglomération et des prévisions annuelles (avancement physique et financier) actualisées chaque année dans le compte rendu annuel à la collectivité.

Par ailleurs, elle peut solliciter l'expertise des services sur le niveau moyen des charges foncières concédé sur des opérations « *similaires* ». Mais elle n'explique en rien ce qu'elle fait elle-même pour déterminer les prix qu'elle propose au concédant.

La chambre observe que si ces terrains avaient été directement cédés par la Métropole, les prix de vente auraient dû être établis avec beaucoup plus de transparence, en raison de la consultation préalable de France Domaine.

4.5.1.3 *La société n'est pas en mesure de justifier les prix de cessions des terrains qu'elle a aménagés*

Le prix des terrains aménagés dépend du marché immobilier. A ce sujet, le Conseil d'État a rappelé que le prix de cession des terrains en ZAC dépendait du marché immobilier et nullement des modalités prévisionnelles de financement de l'opération (CE, 3 nov. 1997, Sté Top Loisirs Guy Merlin). En conséquence, en cas de tendance défavorable du marché, le risque est que le montant des cessions ne couvre pas les coûts d'aménagement.

En outre, en tant que société anonyme, la SPL cherche à dégager une marge commerciale sur les opérations d'aménagement, de manière à réaliser un bénéfice qui reviendra *in fine* au concédant. De manière générale, une société commerciale n'a pas vocation de vendre ses produits à un prix inférieur aux coûts de production, sauf à commettre un acte anormal de gestion, sanctionné par l'administration fiscale sur le fondement des articles 38 (alinéas 1 et 2) et 39-1 du code général des impôts.

Toutefois, pour les opérations d'aménagement, la loi autorise une participation financière globale du concédant dont la finalité n'est pas précisée. Dès lors, cette participation peut permettre notamment de combler le déficit de l'opération en cas d'atonie du marché, ou de prendre en charge les coûts très élevés de dépollution des terrains, ou de financer l'effort consenti pour le logement social ou des surcoûts liés à l'imposition de normes plus strictes que les normes exigées par la réglementation. La société doit être en mesure de justifier auprès du concédant la formation des prix.

Sur les prix de cession des terrains, la chambre observe que l'approche retenue à partir de 2010 ne permet pas d'analyser l'impact du marché immobilier des appartements neufs dans le secteur Confluence, dont les prix passent de 3 415 € par m²⁵⁴ en 2009 à 5 089 € par m²⁵⁵ en 2016. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que, d'une part, les prix moyens du secteur « *presqu'île* » du 2^{ème} arrondissement, pour le même type de bien, sont de 7 333 € par m² et que, d'autre part, la corrélation entre les prix de vente des appartements et les prix de cession des terrains n'est pas forcément linéaire, dans la mesure où la société doit consentir un prix adapté pour le logement social ou l'accession sociale à la propriété et où les exigences de performance énergétique ont été relevées à partir de 2012, suite aux résultats encourageants obtenus⁵⁶ pour les îlots ABC.

En réponse aux observations provisoires de la chambre sur ce point, la société précise que les contraintes de dépollution des sols et d'exigences environnementales qui s'imposent aux promoteurs ont conduit à des surcoûts estimés dans une fourchette entre 10 et 15 % pour les premières et entre 15 % et 20 % pour les secondes. La chambre remarque que ces estimations sont celles que la société a recueillies auprès des promoteurs et qu'elles ne résultent pas de travaux conduits par ses propres services. Elle considère en outre que ces contraintes n'exonèrent pas la société d'expliquer leur incidence sur la formation des prix des îlots cédés par rapport aux évolutions des prix du marché et par rapport aux coûts de revient estimés de l'aménagement des îlots.

En théorie, le prix de la charge foncière⁵⁷ résulte d'un rapprochement des deux décomptes (aménageur et promoteur, voir annexe 5 du présent rapport). Ce rapprochement tient compte de l'état du marché, de l'exonération de la taxe d'aménagement et des surcoûts liés aux prescriptions des cahiers des charges qui vont au-delà des normes obligatoires. D'autres méthodes peuvent être utilisées, sachant que toutes comportent des avantages et des inconvénients. Pour connaître l'état du marché, la société adhère au centre d'études de la conjoncture immobilière (CECIM)⁵⁸ et reçoit périodiquement ses publications dont une extraction spécifique au secteur de la Confluence (prix ancien et neuf, rythmes d'écoulement des programmes). Elle tient à jour depuis 2010⁵⁹ au moins son propre observatoire sur le prix des logements en accession libre à la propriété et sur les logements locatifs.

La société a précisé que les prix de vente tenaient compte de la situation particulière de chaque îlot (emplacement, nuisances, vue, etc.) et qu'elle procédait au rapprochement des décomptes respectifs du vendeur et de l'acquéreur⁶⁰. Elle prend par ailleurs en compte la qualité des signatures des architectes, le niveau des prix de vente des programmes locatifs sociaux, ainsi que « *les prix de vente de logements, souhaités par la collectivité comme particulièrement attractifs dans les opérations d'aménagement publique.* » La chambre observe toutefois que la société ne lui a fait parvenir aucun document à l'appui de ses affirmations.

⁵⁴ Voir procès-verbal de la réunion de coordination interne de projet du 8 mars 2010, déjà cité.

⁵⁵ Source, SPL Lyon Confluence, citant la publication du CECIM « *résultats de l'année 2016* ».

⁵⁶ Ces résultats obtenus sont unanimement reconnus et salués régulièrement au plan national et international : <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-1510/green-business/1056748/lyonconfluence-a-la-pointe-des-quartiers-eco-durables.html>

⁵⁷ Exprimé en euros par m² SHON.

⁵⁸ Le CECIM est une association régie par la loi 1901 et créée il y a plus de 35 ans à l'initiative des professionnels de l'immobilier, désireux de connaître de façon fiable le marché et ses acteurs.

⁵⁹ Voir procès-verbal de la réunion de coordination interne de projet du 8 mars 2010.

⁶⁰ Les chargés d'opération ont été formés au « *bilan promoteur* » en 2013 et en 2017.

Aucun des dossiers de cession examinés ne contient en effet de matrice de calcul, ni de données fournies par les observatoires immobiliers, ni les décisions finales prises en commun avec le concédant, au regard notamment de la situation des bâtiments à l'intérieur des îlots. Par ailleurs, la direction de l'urbanisme de la Métropole ne semble pas disposer d'un outil de ce type dont elle aurait pu faire bénéficier à la société. Dans ces conditions, il n'est pas possible de savoir si les financements que le concédant a apportés à la concession ont servi à combler des charges d'aménagement que les prix de vente du marché des terrains aménagés ne permettaient pas de couvrir, ou à financer l'effort consenti pour l'accession au logement ou pour la construction de logements sociaux, ou à rentabiliser les opérations de construction de logement en accession libre à la propriété.

La chambre recommande à la société de formaliser une méthode lui permettant de justifier le prix de vente des terrains qu'elle a aménagés.

4.5.2 L'exonération de la taxe d'aménagement due par les constructeurs

Dans le cadre d'une ZAC, la participation des constructeurs au financement des équipements publics peut se traduire de deux manières :

- ♦ soit par le paiement de la taxe d'aménagement (ancienne taxe locale d'équipement – TLE) ;
- ♦ soit, en cas d'exonération de taxe d'aménagement (TA), par le versement d'une participation au financement de certains équipements publics, conformément aux dispositions des articles L. 311-4, alinéa 1, L. 331-7 5° et R. 331-6 du code de l'urbanisme⁶¹.

Par délibération du 21 janvier 2003 approuvant le projet de création de la ZAC I, le conseil de la communauté urbaine a décidé que « *le coût des équipements énumérés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI devant être mis à la charge des constructeurs, les constructions édifiées dans la ZAC seront exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement.* » De la même manière que pour la ZAC I, il ressort du dossier de création de la ZAC II que la Métropole a décidé de faire supporter aux constructeurs le coût des équipements publics visés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI, en contrepartie de l'exonération du paiement de la TLE.

En application de l'article R. 331-6 du code de l'urbanisme⁶², en vigueur depuis le 1^{er} mars 2012⁶³, l'exonération du paiement de la TA est à ce jour subordonnée à la condition que soit pris en charge par l'aménageur ou le constructeur, *a minima*, le coût des « *voies et réseaux publics à l'intérieur de la zone* » et « *des espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone.* »

⁶¹ Avant le 1^{er} mars 2012, les équipements publics concernés étaient mentionnés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI.

⁶² Issu du décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012.

⁶³ Avant le 1^{er} mars 2012, les hypothèses d'exemption de la taxe locale d'aménagement (TLE) étaient définies, non pas dans le code de l'urbanisme mais aux articles 1585 C-1-2° et 317 quater de l'annexe II du CGI, lesquels prévoyaient que l'exemption de versement de la taxe était réservée au cas où le constructeur ou l'aménageur supportait le coût des « *voies intérieures à la zone qui n'assurent pas la circulation de secteur à secteur, ainsi que les réseaux non concédés qui leur sont rattachés* », « *les espaces verts, aires de jeux et de promenade correspondant aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur* » et « *les aires de stationnement qui correspondent aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur.* »

Jusqu'à l'adoption de l'article 117 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit, l'exemption de versement de la taxe était réservée au cas où le coût de ces équipements était mis à la charge du seul constructeur. Le décret du 27 avril 2010 portant incorporation au livre des procédures fiscales de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce livre, a étendu le bénéfice de l'exonération au cas où le coût de ces équipements est mis à la charge de l'aménageur. La mise à la charge de ces coûts peut prendre deux formes :

- ♦ la participation spéciale prévue dans le cadre d'une convention, dans l'hypothèse où la construction est édifée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, la convention constituant une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir (article L. 311-4 du code de l'urbanisme). La société a eu recours à cette modalité concernant plusieurs terrains appartenant à la région Auvergne-Rhône-Alpes, VNF et à des SCI. Des conventions spécifiques ont été conclues à cet effet, prévoyant précisément le montant de la participation due par les constructeurs au titre du financement des équipements publics ;
- ♦ l'incorporation de ces coûts dans le prix des terrains aux constructeurs. Il s'agit de la modalité habituelle de fonctionnement des ZAC, admise par le juge administratif⁶⁴. Lorsque le coût de prise en charge de ces équipements publics est incorporé dans le prix de cession des terrains aux constructeurs, l'aménageur doit être en mesure d'en justifier, notamment à travers des pièces du dossier relatif à la transaction, et en particulier les mentions figurant dans l'acte de cession. A défaut d'une telle justification, l'exonération est susceptible d'être remise en cause, notamment par le juge administratif⁶⁵.

Concernant les terrains pour lesquels elle disposait de la maîtrise foncière, la SPL a fait valoir que les cessions de charges foncières comprennent bien en péréquation globale le coût des équipements publics et qu'il est impossible d'affecter, lors de chaque cession immobilière, une part précise du coût financier de chaque équipement public ayant permis la viabilisation de l'ilot cédé. Elle ajoute que les actes de vente font bien référence à ces éléments au travers du cahier des limites de prestation qui définit, pour chaque îlot cédé, les travaux de viabilité à la charge de l'aménageur (voiries, réseaux, espaces verts), en limite de chaque ilot, et les travaux restant à la charge des opérateurs immobiliers.

Les actes de cessions examinés par la chambre ne font aucunement mention de l'intégration dans le prix de vente retenu d'une quote-part du coût des équipements publics. En outre, contrairement à ce que fait valoir la société, le cahier des limites de prestations annexé aux actes de vente a seulement vocation à décrire, à la date de la vente, les travaux restant à charge respectivement de l'aménageur et du constructeur, et non de justifier d'une intégration dans le prix de vente du terrain du coût des équipements publics règlementairement à la charge des constructeurs, en contrepartie de l'exonération de taxe d'aménagement dont ils bénéficient. De plus, il résulte de la teneur de ce cahier des limites des prestations, telles que décrites par la société, que seuls les équipements propres à la construction sont à la charge du constructeur, soit ceux exclusivement réalisés dans l'intérêt et pour la desserte des habitants de la construction, tandis que les travaux de voiries et d'espaces verts de la zone restent à la charge de l'aménageur. Or c'est précisément le coût de ces travaux de voirie et d'espaces verts correspondant aux seuls besoins des habitants et usagers de la zone qui est supposé être répercuté dans le prix de vente des terrains.

⁶⁴ CE, 13 juillet 2011, SCI Inter Ivry, n° 313888.

⁶⁵ CE, 13 juillet 2011, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/SCI Inter Ivry, n° 313888.

A supposer qu'il soit difficilement envisageable de distinguer dans les compromis ou actes de vente de terrains la quote-part du coût des équipements publics mise à la charge des constructeurs, la chambre relève que cet exercice a bien été réalisé, sur une base forfaitaire, dans le cadre des conventions conclues avec les constructeurs ayant acquis leur terrain auprès d'un tiers et que la société doit, en tout état de cause, être en mesure d'en justifier *a posteriori*. Cette participation des constructeurs au financement des équipements publics de la zone apparaît d'autant moins démontrée que certains d'entre eux semblent avoir été effectivement financés en partie par la Métropole de Lyon, dans le cadre de cessions ou de remises d'ouvrages à titre onéreux.

A titre d'exemple, la communauté urbaine (puis la Métropole de Lyon) a procédé, dans le cadre des deux concessions, à des rachats d'ouvrages au bénéfice de la SPL, comprenant en tout ou partie des équipements publics, dont le financement incombait normalement aux constructeurs, en contrepartie de l'exonération de TA⁶⁶ :

- concession 1 : entre mars 2013 et octobre 2014, cessions de plusieurs parcelles aménagées correspondant au trottoir sud du cours Bayard (décision du bureau n° 2013-3966, foncier : 955 402,64 € et aménagements : 483 370,64 €), paiement par la Métropole d'aménagements de terrains aux abords de la place nautique, situés rue Montrochet, allée Amboise Croizat et quai François-Barthélemy Arlès-Dufour (décisions n° 2014-4898, n° 2014-022, 3 618 768,76 € HT), paiement par la Métropole d'aménagements de terrains représentant des voiries situées rue Casimir Perrier, rue Paul Scherrer, rue Denuzière et Allée André Mure (décision n° 2014-0352 : 3 511 854,91 € HT d'aménagements payés par la Métropole sur facture de la SPL) qui sont autant de voies situées à l'intérieur de la zone d'aménagement ;
- concession 2 : remise onéreuse d'ouvrages des équipements publics secondaires et de leur assiette foncière pour un montant de 79 592 661 € comprenant le quai Perrache, la place centrale (hors parvis de l'hôtel de Région), la place Casimir Perrier et les deux parkings mutualisés (délibération n° 2012-3365 du 12 novembre 2012).

En définitive, la chambre recommande à la SPL d'adopter une méthode pour justifier de l'intégration effective dans le prix de vente des terrains du coût des équipements publics à la charge des constructeurs bénéficiaires de l'exonération de taxe d'aménagement.

En réponse aux observations provisoires, la société indique qu'elle s'engage à définir un niveau moyen de participation des constructeurs, qui sera mentionné dans les actes notariés, intégrant le coût annuel global des équipements publics de la zone correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone.

4.6 La couverture des besoins de financement

Le décalage entre les dépenses d'aménagement des terrains et la perception des recettes provenant de la vente des charges foncières crée un cycle d'endettement, en phase avec la durée des projets.

⁶⁶ Face à ces constats, la SPL a indiqué qu'« il convient de décorrélérer la notion de rachat d'ouvrage à titre onéreux par la collectivité de celle de l'exonération de TLA. Les cessions comprennent bien au moins le coût des équipements publics (voies et réseaux publics à l'intérieurs de la zone, espaces verts et aires de stationnement). Les rachats d'ouvrage à titre onéreux pratiqués par la collectivité auprès de l'ensemble de ses aménageurs, ne constituent qu'une modalité de financement de l'opération qui se répartissent sur la concession 1 côte Saône en 79 223 k€ de participation d'équilibre et en 41 421 k€ en rachats d'ouvrage. (...) Les cessions foncières de la ZAC 2 comprennent bien en péréquation globale le coût des équipements publics visés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI. »

Au-delà des participations d'équilibre qu'elle a versées au concessionnaire, sous forme de versements annuels listés dans les conventions de concession et des rachats d'ouvrages publics, la Métropole n'a pas consenti d'avances à la société. Ainsi, pour couvrir les besoins de trésorerie de la concession 1, la SPL a recouru, sur la période sous revue, à l'emprunt bancaire. L'endettement de la concession 1 a été totalement éteint en 2017. La mise en œuvre de la concession 2 n'a pas encore fait naître d'endettement, la participation d'équilibre de la Métropole ayant été intégralement versée entre 2011 et 2018, alors que la concession prend fin en 2025. Un programme d'emprunt de 20 à 25 M€ est prévu dans les années à venir.

Dès 2002, la SPL a réuni ses banques actionnaires pour leur présenter ses besoins de financement. La communauté urbaine, qui garantissait à hauteur de 80 % les emprunts prévus, était associée au processus, en étant tenue informée de cette réunion, de son compte rendu et des modalités de financement envisagées.

4.6.1 L'encours de dette et l'information des administrateurs relative au risque de taux

La concession 1 arrivant à son terme, et le financement de la concession 2 ne nécessitant pas encore d'emprunt bancaire, l'endettement global de la SPL sur la période sous revue a nettement diminué.

Tableau 9 - Endettement des concessions (trésorerie incluse) - période sous revue

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Concession 1	40 187 500	35 042 103	34 041 021	27 649 245	22 618 411	16 753 126	12 954 811	4 904 461	-
CERA	12 500 000	10 906 701	9 253 231	7 537 301	5 756 530	3 908 450	1 990 494		
2076595	5 000 000	4 370 784	3 715 141	3 031 961	2 320 088	1 578 316	805 389	-	
Pentifix 7060291	7 500 000	6 535 916	5 538 090	4 505 339	3 436 442	2 330 134	1 185 105		
CA	11 500 000	10 048 403	8 537 290	6 964 222	5 326 657	3 621 953	1 847 356		
47694501	11 500 000	10 048 403	8 537 290	6 964 222	5 326 657	3 621 953	1 847 356	-	
DEXIA	16 187 500	13 875 000	11 562 500	9 250 000	6 937 500	4 625 000	2 312 500		
Module 1	3 062 500	2 625 000	2 625 000	1 750 000	1 312 500	875 000	437 500		
Module 2	3 062 500	2 625 000	2 625 000	1 750 000	1 312 500	875 000	437 500	-	
Module 3	3 806 250	3 262 750	3 262 750	2 175 000	1 631 250	1 087 500	543 750		
Module 4	6 256 250	5 362 500	5 362 500	3 575 000	2 681 250	1 787 800	893 750		
Trésorerie CERA		212 000	4 688 000	3 897 723	4 597 723	4 597 723	6 804 461	4 904 461	-
Concession 2			3 626 000	372 600	372 600	372 600	897 600	1 459	1 459
Trésorerie CERA			3 626 000	372 600	372 600	372 600	897 600	1 459	1 459
Total général	40 187 500	35 042 103	37 667 021	28 021 845	22 991 011	17 125 726	13 852 411	4 905 920	1 459

Source : balances des concessions sur la période sous revue, réponse au questionnaire sur l'endettement

Les rapports annuels du conseil d'administration en assemblée générale, relatifs à la période sous revue, mentionnent les emprunts souscrits par la société et les modalités des garanties apportées par la communauté urbaine, le cas échéant. Les taux d'intérêts sont indiqués, une distinction étant faite entre taux fixes, taux variables et taux fixes conditionnés. Ces derniers correspondent à des emprunts structurés pouvant faire courir à la société un risque financier qui n'est pas expliqué dans les rapports de gestion. De même, les comptes rendus des conseils d'administration confirment que l'état des dettes souscrites, mobilisées et restant à mobiliser est bien présenté aux administrateurs.

Toutefois, comme le reconnaît la société, aucune « *synthèse des conditions particulières* » ne leur est soumise et les administrateurs ne disposent pas de l'information nécessaire pour apprécier l'exposition de la société aux éventuels risques de taux. Le fait que les emprunts, y compris les emprunts structurés, aient été garantis à hauteur de 80 % par la Métropole, et donc par des fonds publics, appelait une meilleure information du conseil d'administration sur ce sujet.

Ainsi, lors du conseil d'administration du 16 avril 2012, un des administrateurs « *fait le constat qu'il est déraisonnable d'accepter des prêts structurés et confirme l'intérêt de passer à des prêts à taux fixes.* » Le directeur général délégué affirme alors « *que le taux moyen ressort aujourd'hui à moins de 5 %.* » Il annonce ensuite qu'il « *confirmera ce point au prochain conseil d'administration* », ce qui n'a pas été fait.

En revanche, une note a été préparée à l'attention de l'administrateur qui avait exprimé ses réserves sur les emprunts à risque, pour lui proposer de « *partager* » l'analyse de la SPL quant au maintien de ces emprunts dans son portefeuille. Par la suite, la question de l'exposition au risque de taux n'a pas été abordée par le conseil d'administration, la société reconnaissant n'avoir pas eu, sur la période considérée, accès à l'information relative aux taux appliqués auxdits emprunts (cas du taux d'inflation disponible sur « *l'écran Reuters* »), dont certains avaient généré une charge d'intérêt correspondant à des taux pouvant atteindre 8,78 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société a indiqué, sans cependant en apporter la preuve, avoir « *régulièrement étudié les conditions de sortie* » de ses emprunts structurés, « *en totale transparence avec la communauté urbaine* », mais les avoir conservés « *compte tenu d'un rapport bénéfice/coût défavorable.* » Elle précise que les établissements auprès desquels elle avait souscrit les contrats étaient membres de son conseil d'administration, ce qui s'inscrivait dans une « *relation de confiance et de partenaire (...)* entretenue avec l'ancien directeur général délégué de la SPL. » Il n'en demeure pas moins qu'il appartenait à la société de procéder à une analyse indépendante des risques encourus, avec l'appui des services de la Métropole ou celui de conseils externes.

4.6.2 Les emprunts structurés

Dans son rapport annuel 2009, dans le chapitre consacré aux « *risques pris par les collectivités locales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt* », la Cour des comptes donne une définition des emprunts structurés. Ce sont des prêts qui « *intègrent dans un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option[s] par l'emprunteur.* » Elle précise que « *ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs 'si'.* »

Sur la période sous revue, la SPL avait souscrit trois emprunts structurés, qui ont été remboursés au 31 décembre 2016. Ils lui ont cependant fait courir un risque de taux parfois élevé, dont le sous-jacent échappait très largement à son environnement économique : taux d'intérêts des emprunts en dollar sur la place de Londres, écart entre les taux à dix et à deux ans sur les marchés financiers, etc.

Tableau 10 - Produits structurés dans l'encours de dette de la SPL – période sous revue

Etablissement prêteur - Intitulé du prêt - Date de signature et durée	Objet et Montant	Définition du taux
CERA - BONIFIX \$ II - 17 juillet 2008 - 7 ans	Refinancement du prêt PENTIFIX n°AR012659000 7,5 M€	- 4,32 % si LIBOR Dollar 12 mois < 6 % - sinon : 4,32 + 6x(LIBOR Dollar 12 Mois – 6 %)
CERA - (avenant) - 28 juin 2006 - 9 ans	Réaménagement du prêt 10321809 du 8 octobre 2003 12,5 M€ à euribor 3 mois / 12 mois + 0,25 %	pour 40 % du nominal : 4,20 % pour 60 % du nominal : - 4 % si (CMS 10 ans – CMS 2 ans) >= 0,30 % - sinon 5,5 %
DEXIA - MON985471EUR/0987211 - 22 mai 2007 - 8 ans	Refinancement des prêts MON241770EUR et MON984376EUR 7,15 M€	6,28 % - 5 x (taux d'inflation en zone Euro – taux d'inflation en France) (hors tabac)

Source : documents bancaires

4.6.2.1 Le CERA Bonifix \$ II

Le Libor est le taux d'intérêt de référence du marché interbancaire londonien. Le Libor USD 12 mois concerne donc les emprunts en dollar à un an entre banques londoniennes.

Au cours de la période sous revue, le LIBOR USD est resté très largement sous la barrière, si bien que le taux dégradé n'a pas été appliqué à l'encours. La société a payé des intérêts au taux de 4,32 %. En asseyant son endettement sur une référence totalement étrangère à sa gestion, la société a payé des intérêts très largement supérieurs à ceux générés par un simple emprunt à taux variable européen du type Euribor.

4.6.2.2 Le CERA 10321809 multi-index et son avenant le transformant en emprunt structuré

Le 8 octobre 2003, la SPL a souscrit auprès de la Caisse d'Épargne un emprunt « *multi-index* » de 12,5 M€ qui prévoit une « *première phase dite d'anticipation de cinq ans maximum (et) une seconde phase dite de consolidation (qui) se substituera à la première à compter du terme de celle-ci.* » Cette substitution donnera lieu à un avenant en 2006.

A hauteur de 60 % de son montant initial (soit 7,5 M€), l'avenant transforme un classique prêt à taux variable (Euribor 3 ou 12 mois + marge de 0,25 %) en un produit dit « *de pente* ». Cette transformation s'inscrit dans la politique de gestion des emprunts de la SPL, selon laquelle : « *certains prêts souscrits (en 2002-2003) ont ensuite été transformés en prêts structurés, afin d'optimiser les taux d'intérêts et la charge foncière. (...) Au vu des documents et échanges retrouvés, il semblerait que la transformation des prêts ait été négociée de gré à gré avec chaque établissement bancaire, avec une information continue des services de la communauté urbaine (direction financière et direction de l'audit et gestion externe).* »

Les produits structurés de pente jouent sur l'écart entre les taux longs (représentés par le CMS⁶⁷ 10 ans) et les taux courts (représentés par le CMS 2 ans). L'emprunt structuré souscrit par la SPL pariait sur un écart supérieur à 30 points de base (0,30 %) entre taux longs et taux courts. Mais, dès le début de l'année 2009, la pente des taux (CMS 10 – CMS 2) était devenue supérieure à 0,30 %. En conséquence, un taux de 4 % a été appliqué à la part structurée de l'emprunt. Ce taux a produit des montants d'intérêts supérieurs à ceux que la société aurait payé en maintenant les caractéristiques initiales de son contrat, l'euribor tombant sous 2 %, puis sous 1 % dès le début de l'année 2009.

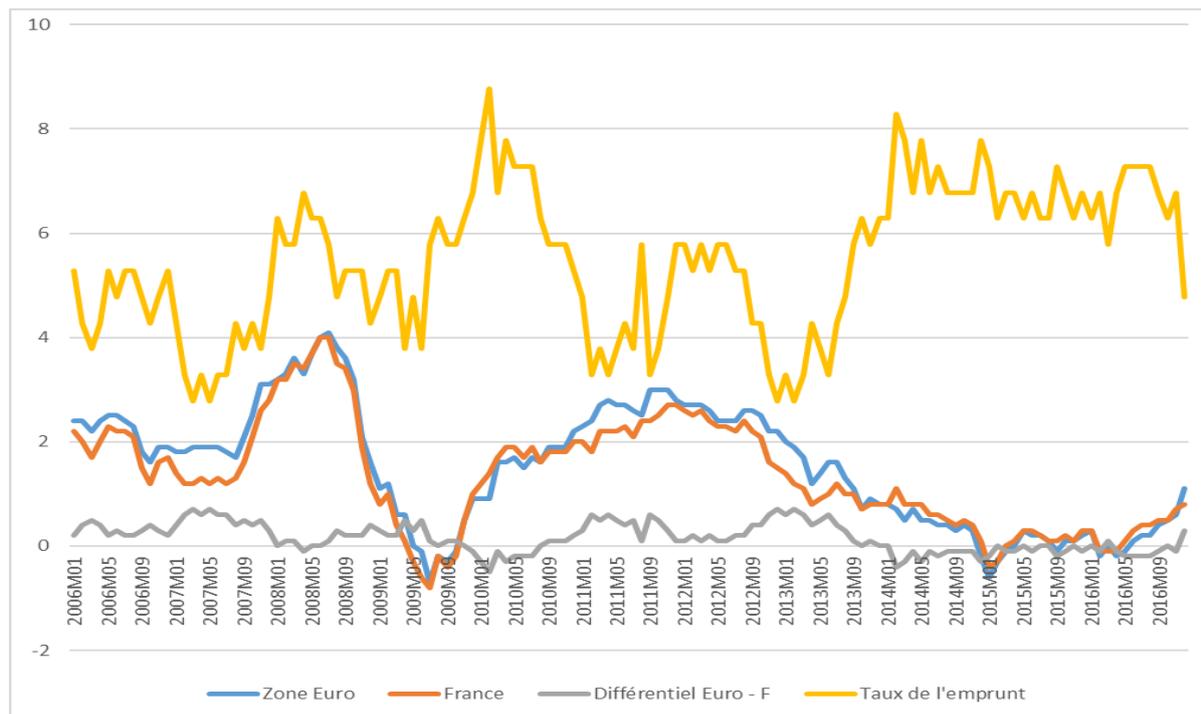
En transformant, par avenant, un prêt à taux variable en un emprunt partiellement structuré, la SPL a pris des risques financiers qui ont considérablement accru sa charge d'endettement.

4.6.2.3 Le prêt Dexia

Le prêt DEXIA, souscrit le 22 mai 2007, est assis sur la différence d'inflation entre la France et la zone Euro.

⁶⁷ Le Crédit agricole donne du CMS la définition suivante : « *Le CMS (swap de maturité constante) signifie le taux de marché qui serait coté pour une opération d'échange de conditions d'intérêts (« swap ») pour une durée déterminée, dans laquelle ce taux fixe serait échangé contre Euribor six mois (exemple : CMS dix ans).* » Concrètement, un CMS 10 à 6 % signifie que les opérateurs sur les marchés financiers sont prêts à échanger un taux Euribor six mois contre un taux fixe de 6 %, à échéance de dix ans.

Graphique 1 - Inflation en zone Euro, en France et taux d'intérêt appliqué à l'emprunt DEXIA



Source : données Eurostat – retraitements et calculs CRC

Les différences de taux d'inflation entre la France et la zone Euro sont de l'ordre de 0 à 0,4 % en valeur absolue. Mais le coefficient multiplicateur utilisé dans la formule⁶⁸ de calcul des intérêts a pu, au cours de la période sous revue, pousser le taux d'intérêt payé par la société à 8,78 %, ou le faire diminuer jusqu'à 2,78 %. La volatilité du taux appliqué à l'emprunt est particulièrement importante et calculée en fonction d'une donnée à laquelle la société n'a pas accès.

En effet, les taux d'inflation servant de références au prêt Dexia sont accessibles, selon le contrat passé entre la SPL et la banque, sur l'écran Reuters, page « OATINFLATION01 ». Les données sont également disponibles sur internet, sur le site d'Eurostat par exemple, mais la grande diversité des indices (avec ou sans tabac, selon le périmètre de la zone euro, etc.) en rend la lecture complexe.

La société indique en effet n'avoir pas « de traces (avant 2015) de recours à des sources d'information permettant d'accéder à la page Reuters. » Même si elle affirme avoir « appréhendé le risque en consultant régulièrement les sites internet d'économie, afin d'évaluer les tendances de l'évolution des inflations françaises et européennes », la société avait souscrit un endettement dont les déterminants du taux ne lui étaient pas accessibles, faute d'abonnement à la source figurant au contrat.

Par ailleurs, cet emprunt avait été souscrit en vue de refinancer deux emprunts eux-mêmes structurés, sans qu'ait été effectuée une analyse préalable quant à l'intérêt de remplacer un prêt indexé sur l'Euribor et un autre sur l'écart entre taux longs et taux courts, par un emprunt dont le taux d'intérêt était assis sur l'inflation.

La société a ainsi refinancé deux emprunts dont elle ne maîtrisait aucunement les déterminants de variation des taux, par un emprunt dont les caractéristiques lui étaient tout aussi inaccessibles. Elle n'avait aucune visibilité sur les taux pratiqués et leur évolution, n'ayant même pas accès à la source d'information contractuelle à ce sujet. Elle était donc, sur la période sous revue et pour ce type d'emprunt structuré, totalement dépendante de ses prêteurs, lesquels sont d'ailleurs d'anciens actionnaires.

⁶⁸ Si la différence devient négative, le taux augmente d'autant plus que le coefficient multiplicateur est élevé (le produit de deux termes négatifs étant positif).

La société estime, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que cette « *diversification* » était liée à une « *obligation (d') optimiser la gestion de (sa) dette.* » En outre, elle « *confirme et reconnaît le défaut de conseil de Dexia auprès de l'ancien directeur général de la société* », tout en rappelant que l'établissement en question était alors un de ses actionnaires. La chambre considère qu'il ne saurait être question d'optimisation de la dette dans la mesure où les modalités de fixation et d'évolution des taux échappent à la compréhension de l'emprunteur.

Le remboursement anticipé d'un prêt structuré, surtout quand il est entré dans sa phase dégradée, donne théoriquement lieu au paiement, par l'emprunteur, d'une soulte (dite aussi pénalité de sortie). Alors que l'offre de financement du 26 avril 2007 de Dexia mentionnait une indemnité compensatrice nulle, le contrat signé à peine un mois plus tard la mentionnait clairement en son article 9.1 qui précisait que : « *l'indemnité de remboursement anticipé est établie par Dexia Crédit Local en tenant compte des conditions prévalant sur les marchés financiers, 10 jours ouvrés avant la date de remboursement anticipé (...).* »

Dès lors, la société a manifesté, dans une note à la communauté urbaine, sa volonté de se défaire de ce prêt⁶⁹. Elle estime la pénalité à 475 000 €, pour un capital restant dû de 4 468 750 €, et prévoit de l'intégrer au prêt de refinancement. La communauté urbaine ne semble pas avoir donné de suite à cette note mais l'état pluriannuel de la dette de la société montre que le remboursement anticipé de cet emprunt n'a pas été effectué (la ligne DEXIA dans le tableau 16 témoigne d'un remboursement progressif jusqu'en 2014). Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la SPL « *confirme à la chambre que l'indemnité de remboursement anticipé était effectivement dissuasive et que son refinancement aurait entraîné une perte considérable au regard du risque effectif.* »

4.6.3 L'estimation des pertes liées aux emprunts structurés

Si, au lieu de souscrire des emprunts structurés dont elle ne maîtrisait pas les déterminants, la société s'était bornée à emprunter à taux fixe, elle aurait réalisé une économie substantielle. En effet, le tableau suivant compare la charge d'intérêts payée par la société sur son seul endettement structurel (hors trésorerie), avec un emprunt à taux fixe sur la période 2008-2014 (extinction de l'endettement structurel en 2014). La simulation prend pour base le taux d'emprunt apparent de la Métropole de Lyon (4,38 % en 2008). Le fait qu'elle garantisse à 80 % les emprunts de la SPL, réduit d'autant la prime de risque exigée par des établissements prêteurs à l'égard de la société, qui aurait pu bénéficier de taux équivalents. Toutefois, pour tenir compte des spécificités de l'endettement d'une société publique locale, deux autres simulations sont effectuées, avec une prime de risque supplémentaire de 50 et 100 points de base (+ 0,50 % et + 1 %).

Tableau 11 - Comparaison des intérêts payés par la SPL avec un emprunt à taux fixe

Simulation	Charge d'intérêts	Rappel : intérêts payés sur la période sous revue	Différence
4,38 %	7 203 k€	11 106 k€	3 903 k€
4,88 %	8 025 k€		3 081 k€
5,38 %	8 847 k€		2 259 k€

Source : tableau de calcul

Les simulations ne tiennent pas compte du fait que, sur la période sous revue, la société aurait pu renégocier à la baisse le taux d'intérêt souscrit en 2008, compte tenu de l'évolution des taux (voir graphique 3 relatif à l'évolution de l'Euribor, en annexe 2).

⁶⁹ « *Face à l'augmentation du prêt Dexia (...), nos règles prudentielles de gestion financières nous ont conduit à demander à Dexia, dès 2010, de sortir de ce prêt. Cependant, le montant des pénalités de remboursement anticipé nous a jusqu'alors dissuadé de le mettre en œuvre.* »

5 LA REMUNERATION ET LE RESULTAT COMPTABLE DE LA SOCIETE

Conformément à la réglementation, la société a mis en place une comptabilité pour chacune des opérations de concession. Ses états financiers retracent, dans un compte de résultat, un bilan et une annexe uniques, aussi bien les opérations effectuées par la société pour son propre compte que les opérations concédées par la Métropole. La réglementation comptable impose par ailleurs, dans le cas de concessions aux risques et profits du concédant, que le résultat final des opérations soit, par construction, nul pour la société et que, dès lors, les résultats intermédiaires des opérations comptables de chaque concession soient neutralisés à la fin de chaque exercice.

Par conséquent, le résultat global figurant dans les états financiers est égal au résultat de l'activité propre de la société qui est décrit dans les rapports de gestion, les données provenant des livres comptables de la société, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 12 – Etats financiers

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comptabilité des concessions & comptabilité activités propres de la SPL							
Total recettes d'exploitation	29 163	23 244	21 576	26 653	21 243	29 348	29 335
Total charges d'exploitation	29 130	23 126	21 620	26 577	21 235	29 330	29 340
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5
Comptabilité des activités propres de la société							
Total recettes d'exploitation	2 179	2 512	2 609	2 874	2 484	2 554	2 628
Total charges d'exploitation	2 146	2 394	2 653	2 828	2 476	2 573	2 633
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5

Sources : états financiers, comptabilité de la société et rapports de gestion

L'activité de la société étant limitée à la gestion de quelques contrats de faible valeur que lui attribue son actionnaire principal, l'essentiel de ses recettes provient, conformément à la réglementation, d'un transfert de charges⁷⁰ prélevé sur chaque opération concédée, correspondant à la rémunération de la société, au titre de la gestion desdites opérations. Ce transfert représente entre 85 % et 97 % des recettes totales de la société. En conséquence, son niveau a une incidence déterminante sur son résultat d'exploitation annuel.

Tableau 13 - Rémunération dans les recettes de la société, période sous revue

en k€, réalisé	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération	1 827	1 700	2 034	2 448	2 284	2 551	2 308	2 390	2 391
Concerto + produits annexes	70	54	54		10		4		
NEDO					43	86	87	88	47
Next Building					9	8	17	22	5
PEM Perrache					168	219	44		
Coordination MOU-MJC	30	5							
Eco-rénovation PSB		80	86	58	102	10	10		
Eco-rénovation							11	29	30
AMO Commercialisation CELP								19	
H2020 Smarter Together									148
Autres transferts de charges	3	17	5	6	13		4	5	8
Produits financiers	29	71	11		82	41	51	45	47
Produits exceptionnels	1	-	101		2	4	3		55
Total des recettes	1 960	1 927	2 291	2 512	2 693	2 919	2 539	2 598	2 731
Rémunération / Total	93 %	88 %	89 %	97 %	85 %	87 %	91 %	92 %	88 %

Source : comptes et rapports de gestion de la société

⁷⁰ Voir règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement, chapitre III, paragraphe 3.

5.1 Le montant de la rémunération conventionnelle des concessions constitue une enveloppe forfaitaire modifiable

L'article 25.3 des conventions de concession stipule que la rémunération est répartie entre six missions fonctionnelles (gestion financière et comptable des opérations et relations avec les investisseurs notamment), cinq missions opérationnelles (dont la maîtrise d'ouvrage des travaux et la commercialisation) et des missions à l'acte ou par procédure (dont les actes d'acquisition et de vente). Différents avenants ont modifié l'enveloppe financière de la rémunération prévue à chaque concession. Ces évolutions sont retracées dans le tableau suivant.

Tableau 14 - Rémunération de la SPL dans la concession 1 et ses avenants

	Rémunération fonctionnelle	Rémunération opérationnelle	Rémunération à l'acte ou à la procédure
Concession 1 1 ^{er} décembre 2010	Montant forfaitaire prévu : 6 277 000 € HT	12 379 578 € HT	Montant estimé 710 252 € HT
Avenant n°1 Novembre 2011		13 416 578 € HT	
Avenant n°2 24 mai 2013		13 715 243 € HT	
Avenant n°3 18 février 2014		13 737 163 € HT	

Source : la convention de concession et ses avenants

Tableau 15 - Rémunération de la SPL dans la concession 2 et ses avenants

	Rémunération fonctionnelle	Rémunération opérationnelle	Rémunération à l'acte ou à la procédure
Concession 2 1 ^{er} décembre 2010	8 742 596 € HT pour la durée de la concession	17 296 628 € HT	Evaluation : 505 000 € HT
Avenant n°1 29 novembre 2012	9 415 k€ HT pour la durée de la concession	23 762 k€ HT (toutes les données sont en k€ dans l'avenant)	Inchangé : 505 k€
Avenant n°2 24 mai 2013	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération
Avenant n°3 6 janvier 2014	9 845 122€ HT pour la durée de la concession	24 989 060 € HT	Inchangé
Avenant n°4 6 juillet 2015	Inchangé	25 500 060 € HT	Inchangé
Avenant n°5 6 juillet 2015	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération
Avenant n°6 5 juin 2016	Inchangé	26 060 060 € HT	Inchangé

Source : convention de concession et ses avenants

Les paramètres ayant servi au calcul des estimations ci-dessus ne sont pas connus. Par ailleurs, l'article 25.3.4 des conventions autorise une modification de la rémunération en cas d'évolution de l'opération. Les modifications mineures doivent faire l'objet d'un devis que le concédant accepte sans modifier le contrat par un avenant. Par contre, en cas de modifications substantielles du programme de constructions ou d'équipements publics, l'aménageur doit proposer au concédant un nouveau forfait devant faire l'objet d'un avenant.

Toutefois, la pratique de la société s'éloigne des stipulations conventionnelles. Elle n'a présenté aucun devis en cas de modification mineure, ni proposé de nouveaux forfaits au concédant mais a négocié directement avec les services du concédant, lors de réunions du G3 ou de séances de travail sur l'actualisation des comptes rendus au concédant. Des règles non conventionnelles et qui ne semblent pas connues des administrateurs de la société ont été établies, fixant la rémunération complémentaire à 5 % du budget hors taxes des travaux supplémentaires envisagés, lorsque la modification ne concerne que les travaux, et à 30 % du budget supplémentaire des études supplémentaires que nécessiteraient les travaux envisagés.

Par ailleurs, un bilan de l'évolution de la rémunération de la société pour la concession 1, daté du 17 janvier 2017, montre qu'entre 2003 et 2016, la part de la rémunération de la société dans le coût total de la concession 1 est passée de 11,3 % à 8,4 %. En outre, les ratios des différents postes de rémunération (conduite des études, travaux, maîtrise foncière et commercialisation) ont baissé de manière significative entre 2003 et 2013. Cette baisse représenterait 600 k€ environ pour les seuls postes « études » et « commercialisation ».

Dans la mesure où la société estime qu'elle n'a pas vocation à « réaliser des marges excessives », elle a effectué des travaux supplémentaires à la demande du concédant ou sur sa propre proposition, « sans toutefois que l'équilibre des comptes de la société en soit affecté », c'est-à-dire, sans rémunération complémentaire. Ces informations ne figurent pas dans les rapports de gestion.

5.2 Les stipulations conventionnelles ne sont pas suffisamment claires quant aux modalités de calcul de la rémunération annuelle

Les articles 25.1 et 24.1 respectivement de la convention de concession 1 et de la convention de concession 2, signées le 1^{er} décembre 2010 avec la communauté urbaine de Lyon, stipulent que « l'imputation des charges est calculée à partir des éléments comptables de l'exercice considéré. »

Faute de précision, et faute pour le conseil d'administration de s'être saisi de ce sujet, la société opère une distinction entre une rémunération théorique annuelle et la rémunération réellement encaissée. Pour justifier les montants qu'elle arrête, elle utilise deux tableaux : l'un intitulé « justification rémunération », pour l'avancement financier théorique, et l'autre « détail rémunération », pour le calcul de la rémunération réellement imputée dans les comptes de la société à partir d'un transfert de charge des concessions. Ces deux tableaux figurent chaque année dans le dossier de clôture⁷¹ qui est présenté au commissaire aux comptes, comme justificatif des montants de la rémunération.

Ni l'annexe aux états financiers, ni le rapport de gestion, ne présentent la méthode retenue pour le calcul de la rémunération et la société ne dispose pas de tableau permettant de comparer la rémunération théorique à la rémunération appelée. Dès 2011, exercice à partir duquel le mandat de révision des états financiers a été confié à un nouveau cabinet, le commissaire aux comptes a exigé que soit ajoutée au dossier de clôture une note explicative pour justifier le passage de la rémunération théorique à la rémunération réelle. Cette note était d'autant plus nécessaire que la pratique de la société consiste à réduire un risque de « surfacturation » forfaitaire ou de surconsommation de l'enveloppe de rémunération qui ne permettrait pas de terminer l'opération avec le budget de rémunération alloué dans la convention.

Toutefois, les notes annuelles, ni datées, ni signées, sont particulièrement laconiques et ne permettent pas de faire le lien entre les données du tableau de calcul de la rémunération théorique et celles du tableau de la rémunération facturée.

A titre d'exemple, la note explicative pour 2015, intitulée « synthèse de la rémunération », pour les deux concessions, ne détaille aucun calcul mais « arrête » une rémunération en fonction de critères inconnus. La société précise que cette pratique aurait été validée par l'expert-comptable et le commissaire aux comptes et que les montants facturés chaque année sont présentés au conseil d'administration et figurent dans les rapports de gestion et les états financiers. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société s'est toutefois engagée à « détailler et [à] clarifier cette note pour les exercices à venir, notamment lorsque des abattements sont effectués pour prévenir des risques. »

⁷¹ Le dossier de clôture est constitué des justificatifs à l'appui des soldes et des mouvements du compte de résultat et du bilan.

En définitive, la méthode retenue consiste à différer la comptabilisation d'une partie des recettes de rémunération. La société explique que cette pratique ne relève pas d'une volonté de minorer sa principale source de revenu « *mais au contraire, pour une filiale à 100 % des collectivités et n'ayant pas vocation à réaliser de bénéfices, le souhait d'ajuster et d'optimiser en permanence et en totale transparence avec les collectivités et ses services, le niveau de la rémunération appelée chaque année à son activité effective et dans le respect des équilibres financiers de la société (équilibre de ses charges).* »

La chambre observe qu'aucun des documents soumis à l'approbation du conseil d'administration ou de l'assemblée générale ne fait état d'une telle pratique. Elle constate par ailleurs que le conseil d'administration ne l'a pas autorisée, pas plus qu'il n'a décidé que la société, soumise aux dispositions du code de commerce, n'a pas « *vocation à réaliser de bénéfices.* »

5.3 Les modalités de rémunération de la société sont inadaptées aux conditions d'exercice de son activité

Comme le montre le tableau ci-dessous, le résultat net connaît une forte baisse depuis 2012, imputable principalement à la baisse du résultat d'exploitation dont la rémunération est une composante essentielle en termes de recettes, traduisant ainsi l'optimisation de la rémunération souhaitée par la société.

A partir des exercices suivants, le résultat financier, qui représente essentiellement la rémunération du capital versé de la société, constitue la part prépondérante du résultat net. Ainsi, l'impôt sur les sociétés porte d'avantage sur la rémunération du capital social que sur l'activité de la société.

Tableau 16 - Composition du résultat net de la société, période sous revue

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération	2 034	2 448	2 284	2 551	2 308	2 390	2 391
Total recettes d'exploitation	2 179	2 512	2 609	2 874	2 484	2 554	2 628
Total charges d'exploitation	2 146	2 394	2 653	2 828	2 476	2 573	2 633
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5
Résultat financier	11	13	82	43	51	45	47
Résultat courant avant impôt	44	131	38	87	59	63	42
Résultat exceptionnel	99	1	2	- 34	3	- 27	0
Impôt sur les sociétés	0	0	13	13	13	5	6
Résultat net	143	132	27	40	48	31	36

Source : comptes et rapports de gestion de la société

La chambre relève que, dans le silence des stipulations conventionnelles, il revenait au conseil d'administration de valider les modalités de calcul de la rémunération et ses conséquences sur le résultat de la société, afin de ne pas laisser l'appréciation de cette pratique aux seuls expert-comptable et commissaire aux comptes. En outre, des explications plus détaillées auraient dû être exposées dans les rapports de gestion.

Au-delà de cette validation, la complexité même de la méthode montre les limites d'une rémunération calculée à partir d'une enveloppe financière forfaitaire particulièrement inadaptée à une société de prestations de service. Cette rémunération devrait essentiellement reposer en partie sur une comptabilisation des temps-homme, de façon à refléter au mieux son activité. Cette comptabilisation a été mise en place par la société dès 2015. Bien qu'elle soit encore perfectible, ses résultats sont communiqués aux services de la Métropole.

La chambre recommande à la société de revoir, en collaboration avec la Métropole, les stipulations conventionnelles relatives à sa rémunération.

6 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

L'information comptable et financière repose sur les trois documents suivants : les états financiers annuels certifiés, les rapports annuels de gestion prévu à l'article L. 232-1 du code de commerce et les comptes rendus à la collectivité prévus à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

6.1 Les états financiers et le compte de gestion

6.1.1 Les états financiers

Les états financiers sont présentés selon le formalisme issu de règlement du conseil national de la comptabilité⁷² du 23 juin 1999, qui impose un compte de résultat et un bilan uniques, intégrant les écritures comptables relatives aux opérations de concession et l'activité propre de la structure. Ils doivent être lus à l'aide des explications fournies au rapport de gestion, qui présentent séparément le résultat de chaque concession et le résultat de la société.

Par ailleurs, si les recettes d'exploitation correspondent essentiellement au produit de la vente des terrains aménagés et aux participations de la collectivité concédante, auxquels s'ajoutent ceux liés à l'activité propre de la société, le montant des charges comprend les charges réelles de la société (dont les charges de personnels), ainsi que des charges calculées qui correspondent au coût de revient des terrains vendus, non pas réels mais estimés à partir d'un calcul dit « à l'avancement », imposé par le règlement comptable précité.

La différence entre les produits réels des comptes des concessions et les coûts de revient constitue le résultat annuel provisoire des opérations concédées qui doit être neutralisé, de façon à ne pas détériorer ou améliorer artificiellement la situation nette de la société. En fin d'opération, le solde définitif est reversé à la collectivité en cas d'excédent, ou comblé par une participation supplémentaire de cette même collectivité en cas de déficit. Le solde de ce compte ne saurait être confondu avec le montant de la participation du concédant aux opérations prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

L'annexe aux états financiers de la société présente, dans un tableau qui résume les principales informations relatives aux concessions, une colonne qui ne prend en compte que le montant de la participation d'équilibre de la Métropole, en vertu des stipulations de l'article 21.2.2 des traités de concessions. Cette participation d'équilibre n'est cependant qu'une partie de la participation globale au financement des opérations, laquelle comprend aussi des rachats d'ouvrages ou une participation au coût des équipements publics.

La réglementation comptable précise bien que l'annexe aux états financiers doit présenter la participation globale du concédant, telle qu'elle est présentée dans les conventions de concession et leurs avenants, et non pas seulement la participation d'équilibre qui n'est pas explicitement prévue par la réglementation. Sur ce point, la chambre ne partage pas la position de la société qui assimile la notion de participation globale prévue par la réglementation comptable et par le code de l'urbanisme à la notion de participation d'équilibre qui est propre aux traités de concession, mais qui n'a pas de fondement juridique.

6.1.2 Les rapports de gestion

Les rapports de gestion présentent chaque année une analyse financière établie à partir des comptes des activités propres de la société. Ils montrent une évolution favorable du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie pour les exercices 2010 à 2016.

⁷² Remplacé en 2009 par l'autorité des normes comptables (ANC).

Tableau 17 – Evolution de la trésorerie de la société, période sous revue

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement	1 814	1 970	1 558	1 977	2 084	2 224	2 191
Besoin en fonds de roulement	338	- 471	- 553	147	- 433	- 277	- 1 647
Trésorerie	2 152	2 441	2 112	1 830	2 515	2 501	3 838

Source : rapports de gestion

Ces évolutions traduisent une situation financière saine, l'augmentation du fonds de roulement tenant essentiellement au cumul des résultats capitalisés. Elle n'appelle pas de remarque particulière de la chambre, sous réserve des incertitudes relatives à la rémunération de la société.

6.2 Les comptes rendus à la collectivité

En application de l'article L. 1523-2 du CGCT, la concession d'aménagement doit prévoir les modalités de contrôle technique, financier et comptable exercé par la concédant dans les conditions prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme : « *Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant ; à cet effet, le concessionnaire doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe :*

- a) *le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ;*
- b) *le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ;*
- c) *un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice. »*

Les conventions de concession reprennent ces obligations légales en les précisant. La société respecte ses obligations légales et contractuelles en adressant à la collectivité des comptes rendus précis.

- 6.2.1 La société n'est pas intervenue auprès de la Métropole pour assurer la cohérence entre les données des comptes rendus et celles des délibérations prises pour les adopter

Selon l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, l'ensemble des documents qui composent le compte rendu à la collectivité (CRAC) est soumis à l'examen de l'organe délibérant qui se prononce par un vote. Toutes les délibérations présentent de façon synthétique, sous forme d'un tableau, le bilan en recettes et en dépenses des ZAC, en détaillant, le bilan prévisionnel au 1^{er} janvier de l'année, le réalisé en fin d'année, le reste à faire et le bilan prévisionnel au 1^{er} janvier de l'exercice suivant.

La chambre remarque que ces délibérations ne devraient pas porter sur les ZAC mais sur les concessions elles-mêmes, dont les ZAC ne sont qu'une composante. Elle note par ailleurs que les informations financières contenues dans les délibérations ne concordent que rarement avec celles des CRAC.

Pour l'exercice 2008, les dépenses de la délibération sont supérieures de 23 M€ à celle du CRAC présenté à la collectivité. De même, les recettes sont supérieures de 90 M€. Selon la société, les chiffres inscrits dans la délibération correspondraient à ceux de toute la concession et non pas uniquement à la ZAC. Le bilan consolidé de toute la concession produit à la chambre sous la forme d'un tableau confirme l'explication avancée par la société mais ne fait pas partie du CRAC remis alors à la collectivité.

Pour l'exercice 2009, les sommes reportées concernent bien toute la concession mais la délibération affiche un écart de 3,3 M€ entre les recettes et les dépenses du bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2009, alors même qu'il était équilibré en recettes et en dépenses.

Selon la délibération relative à l'exercice 2010, les dépenses prévisionnelles de la ZAC 1 au 1^{er} janvier de l'exercice sont identiques à celles au 1^{er} janvier de l'exercice précédent, ce que la société considère comme « *une erreur de reporting des services de la Métropole.* » Quant à la ZAC 2, le montant des dépenses au bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2010, selon la délibération du conseil de communauté, correspond au montant total des dépenses pour toute la concession, soit une différence de 2,6 M€, tandis que les dépenses et recettes réalisées selon la délibération ne correspondent pas aux dépenses et recettes du CRAC, et notamment la participation de la communauté urbaine qui présente une différence de 1,5 M€.

Pour l'exercice 2011, les montants reportés pour la ZAC 2 dans la délibération du 25 juin 2012 sont effectivement ceux de la ZAC et non plus ceux de toute la concession, comme pour l'exercice précédent. Par ailleurs, les dépenses et recettes du bilan prévisionnel de la ZAC 1 au 1^{er} janvier 2011 selon le CRAC 2011, présentent un écart de 3 M€ avec les montants repris dans la délibération. Enfin, les dépenses et recettes du bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2011 selon la délibération, ne correspondent pas au dernier bilan alors arrêté par le conseil de communauté, par la délibération du 17 octobre 2011, soit 225 424 k€ HT au lieu de 225 553 k€.

La délibération relative à l'exercice 2012 pour la ZAC 1 reporte les recettes et dépenses de toute la concession, soit une différence de 16,8 M€ avec les montants concernant la ZAC uniquement. Le même type de confusion persiste pour cette même ZAC, au titre de l'exercice 2013, mais les montants inscrits pour toute la concession 1 ne sont pas ceux de 2013 mais ceux de l'exercice 2012, conduisant à une différence de 14,4 M€. En outre, aucune explication n'a pu être apportée quant à la différence de plus de 7 M€ entre les recettes réalisées en 2013, selon la délibération (201 565 k€), et les mêmes recettes, selon le CRAC (208 864 k€). En 2014, une différence de même type peut être relevée entre les dépenses de la ZAC, selon le CRAC (224 145 k€), et celles reportées dans la délibération (227 108 k€).

En ce qui concerne la concession 2, dans le CRAC arrêté au 31 décembre 2012, le nouveau bilan de la concession (312 M€ en recettes, 295 M€ en dépenses) ne correspond pas à ce qui a été décidé par le concédant, par délibération du 12 novembre 2012, et est déséquilibré de 17 M€. La même remarque peut être faite pour le bilan ajusté du CRAC 2011 qui est présenté en déséquilibre de 8 M€, alors qu'il était équilibré dans le CRAC 2011. Le nouveau bilan financier prévisionnel fixé par la délibération du 18 novembre 2013 est repris de façon erronée dans la première colonne du CRAC 2013 (328 M€ en dépenses et 304 M€ en recettes) et est déséquilibré. La même observation peut être formulée pour la deuxième colonne qui devrait reprendre les montants du bilan ajusté du CRAC 2012.

Enfin, pour l'exercice 2016, si les montants de la colonne du bilan prévisionnel ajusté au 1^{er} janvier 2016 sont cohérents entre la délibération et le CRAC, les montants des autres colonnes de la délibération concernent toute la concession, qu'il s'agisse de l'une ou l'autre ZAC. Par ailleurs, pour la ZAC 1 uniquement, le reste à faire, selon la délibération, ne correspond manifestement pas à la différence entre le prévisionnel et le réalisé, l'erreur de calcul étant de plus de 5 M€.

Dans le cadre du contrôle financier prévu dans les conventions de concession, la société est invitée à se rapprocher des services de la Métropole afin de garantir la concordance des montants inscrits dans les délibérations présentées à l'assemblée délibérante avec ceux inscrits dans les comptes rendus à la collectivité.

6.2.2 La cohérence entre les comptes rendus et les bilans financiers prévisionnels des concessions, adoptés par la collectivité

Selon le code de l'urbanisme, le compte rendu financier doit comporter en annexe « *le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser.* » Il s'agit donc de présenter le montant des recettes et des dépenses comptabilisées de l'exercice, celui des recettes et des dépenses comptabilisées cumulées depuis le début de la concession, ainsi qu'une évolution prévisionnelle des recettes et des dépenses qui devront être effectuées entre le 31 décembre de l'exercice écoulé et la date d'expiration du contrat, dans le cadre du bilan financier prévisionnel des concessions, adopté par l'assemblée délibérante de la Métropole.

En application des stipulations conventionnelles des articles 23.3 de la concession 1 et 22.3 de la concession 2, intitulés « *prévisions annuelles* », le bilan prévisionnel consolidé établi par la société introduit une colonne dans le tableau intitulée « *budget* » entre 2008 et 2010, puis « *bilan ajusté* » à partir de l'exercice 2011.

La chambre observe que les montants des dépenses et recettes de la colonne « *budget* » ou « *bilan ajusté* » qui correspond au nouveau bilan financier prévisionnel à la fin de la concession, dépassent de façon significative ceux du bilan financier prévisionnel initial approuvé par le concédant, sans que ce dernier fasse l'objet d'un avenant.

Ainsi, selon le CRAC pour l'exercice 2009, le bilan financier prévisionnel au 1^{er} janvier 2010, équilibré en recettes en en dépenses à 240 670 k€, présente-t-il une différence de 47 528 k€ avec le bilan financier prévisionnel approuvé par le conseil de communauté le 10 mai 2004 (délibération et avenant n° 3 au traité de concession du 8 juin 2004) à 193 142 k€, soit un dépassement de 24,6 %. La comparaison entre les montants arrêtés par la communauté urbaine en 2004 et ceux retenus dans le compte rendu pour l'exercice 2009 est illustrée par le tableau ci-dessous.

Tableau 18 - Ecart entre les montants adoptés en 2004 et figurant au CRAC 2009

	Révisé 04/2004	CRAC 2009	Ecart
DEPENSES	193 141	240 669	47 528
Etudes	8 999	13 839	4 840
Acquisitions	67 134	70 501	3 367
Travaux	79 510	115 952	36 442
Communication	3 300	4 064	764
Rémunération	20 114	21 741	1 627
Frais financiers	14 084	13 889	- 195
Autres frais	683	683	

	Révisé 04/2004	CRAC 2009	Ecart
RECETTES	193 141	240 669	47 528
Cessions foncières	74 388	103 957	29 569
Remise d'ouvrage onéreuse	19 579	27 638	8 059
Participation Communauté Urbaine	91 216	91 216	0
Participation des constructeurs	7 115	11 078	3 963
Subventions	200	959	759
Produits divers	476	2 330	1 854
Produits financiers	167	1 694	1 527
Produits exceptionnels	1 797	1 797	

Source : délibération n° 2004-1861 et CRAC 2009

Une partie de cette différence provient, selon la société, d'une augmentation des dépenses pour travaux de 35 M€, dont 31,5 M€ de surcoûts liés à la dépollution des sols, en application des prescriptions de l'arrêté préfectoral du 6 octobre 2006. La société précise en outre que « ces évolutions ont été validées préalablement en relation avec les services de la Métropole, notamment au regard du fait "qu'elles ne déséquilibraient pas le bilan et qu'elles ne nécessitaient pas le versement de participation d'équilibre supplémentaire en étant financées par 71 % de recettes privées supplémentaires (cessions et conventions de participation), 17 % de remises onéreuses à la collectivité et 12 % de produits divers, financiers ou exceptionnels". »

Si, au plan légal, la passation d'un avenant n'était pas requise, le décalage substantiel entre le bilan financier prévisionnel, fixé en mai 2004, et les évolutions, intervenues depuis 2006, appelaient une révision dudit bilan et la modification concomitante du traité de concession. Ce décalage entre le bilan financier prévisionnel fixé par le concédant et les prévisions présentées dans les CRAC persiste pour chacune des concessions mises en œuvre à partir de 2011, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 19 – Concession 1 : écarts entre le bilan financier prévisionnel voté par la métropole et les prévisions des CRAC (en M€)

Bilan financier prévisionnel voté en octobre 2011	Bilan prévisionnel ajusté au 31/12/2011 selon le CRAC	Bilan prévisionnel ajusté au 31/12/2012 selon le CRAC, présenté à l'assemblée délibérante en septembre 2013	Bilan financier prévisionnel voté en novembre 2013	Bilan prévisionnel ajusté au 31/12/2013 selon le CRAC, présenté à l'assemblée délibérante en septembre 2014	Bilan prévisionnel ajusté au 31/12/2016 selon le CRAC, présenté à l'assemblée délibérante en novembre 2017
247	251	254	253	260	263

Source : délibérations de la Métropole et comptes rendus à la collectivité (CRAC)

Tableau 20 – Concession 2 : écarts entre le bilan financier prévisionnel voté par la métropole et les prévisions des CRAC (en M€)

Bilan financier prévisionnel voté en novembre 2013	Bilan prévisionnel ajusté au 31/12/2013 selon le CRAC, présenté à l'assemblée délibérante en septembre 2013	Bilan financier prévisionnel voté en mai 2015	Bilan prévisionnel ajusté au 31/12/2015 selon le CRAC, présenté à l'assemblée délibérante en septembre 2016	Bilan financier prévisionnel voté en février 2016	Bilan prévisionnel ajusté au 31/12/2016 selon le CRAC, présenté à l'assemblée délibérante en novembre 2017
324	335	338	348	344	349

Source : délibérations de la Métropole et comptes rendus à la collectivité (CRAC)

La société explique le décalage entre le bilan financier prévisionnel fixé par le concédant et les bilans prévisionnels ajustés des CRAC par l'objet même de ces documents, le premier traduisant « les évolutions contractuelles intervenant au moment où la collectivité confie à la SPL une nouvelle mission pour laquelle elle abonde pour tout ou partie » et le deuxième n'étant que le reflet de « la vie de l'opération qui évolue au gré de la réalité de la passation des marchés de travaux et des négociations foncières, et trouve ses ajustements dans une évolution des recettes de charges foncières, sans avoir à faire appel à des participations d'équilibre des collectivités. Le montant de ces dernières n'évolue pas d'un CRAC à l'autre, sauf avenant. »

L'autre explication avancée est le délai de six à neuf mois pour négocier, élaborer et délibérer un avenant et son nouveau bilan financier prévisionnel, dont la procédure de mise au point peut être déconnectée de la procédure de finalisation des CRAC, enfermée dans des délais précis.

Ces explications formelles ne sauraient masquer le fait que le bilan financier prévisionnel, arrêté par délibération de l'assemblée métropolitaine, est en décalage constant avec l'évolution réelle prévisible des concessions. Ainsi, le concédant fixe un bilan financier prévisionnel en fonction de ses propres estimations, même si la société annonce chaque année, à travers les CRAC, que les équilibres financiers en fin de concession seront différents. S'agissant de concessions aux risques et profits du concédant, et dans la mesure où les CRAC reflètent la réalité économique des concessions, ils devraient servir à affiner le bilan financier prévisionnel au moment où il est revu par le concédant, et ce d'autant plus qu'au travers des réunions du G3, le concédant et le concessionnaire connaissent les évolutions prévisibles de chaque concession.

6.2.3 Le bilan prévisionnel présenté dans les CRAC est toujours équilibré en recettes et en dépenses, sauf pour l'exercice 2012

Selon la société, les CRAC « ont toujours été présentés pour des raisons prudentielles à l'équilibre car il est délicat d'afficher un résultat (positif ou négatif) soumis au conseil communautaire. Sur le territoire de Lyon Confluence, les concessions sont en effet conclues sur des durées très longues (une quinzaine d'années) et même si des tendances se profilent au fil de l'opération, elles peuvent être soumises à de forts aléas, soit en matière de prévision de dépenses (notamment le poste dépollution fonction de l'évolution de la réglementation en relation avec les services de la DRIRE⁷³), ou en matière de recettes (rythme et niveau de charges foncières) qui peuvent impacter fortement les frais financiers et la trésorerie de l'opération en cas de crise immobilière. A cet effet, et en relation et accord avec les services de la Métropole, il est convenu que les CRAC sont présentés équilibrés, sauf en cas d'un évènement majeur qui conduirait à afficher un résultat. »

Les raisons prudentielles exposées par la société ne doivent cependant pas faire obstacle à la qualité de l'information présentée dans les CRAC. En effet, pour l'exercice 2012 relatif à la concession 1, un boni prévisionnel de 2 M€ était apparu mais ne figurait plus dans le bilan prévisionnel du CRAC. Il n'est pas retracé dans la délibération du 26 septembre 2013 mais figure dans celle du 15 septembre 2014 relative au CRAC 2013, puis disparaît dans la délibération du 21 septembre 2015 relative au CRAC 2014.

Le 22 mars 2016, la société a décidé que : *« la préparation des CRAC faisant apparaître un boni prévisionnel de 4 M€ sur la concession, il a été décidé de transférer les dépenses liées au contrat "Nedo" et aux passages Panama et Magellan sur la concession A (2,9 M€). En contrepartie, [un agent de la Métropole] demande une baisse de la participation sur la concession 2. Nous lui proposons une réaffectation des dépenses de la concession 2, à hauteur de 2,3 M€, et 0,6 M€ de baisse de la participation sur le versement 2018. Un avenant aux concessions et une modification du PEP sera à prévoir en 2016 pour entériner ces décisions. »*

Cette décision est reprise dans la délibération n° 2017-2026 du 11 septembre 2017. Le nouveau bilan financier prévisionnel de la concession 1 augmente de 2,9 M€ en recettes (+ 2,9 M€ de cessions foncières) et en dépenses (0,3 M€ d'études du "Nedo" prévu au bilan de la ZAC 2 et 2,6 M€ de travaux). La délibération n° 2017-2027, prise à la même date, reflète aussi ces changements, sans toutefois confirmer le montant de 2,9 M€, le tableau du nouveau bilan financier prévisionnel ne permettant pas de retrouver cette somme. Par ailleurs, le boni de 4 M€ n'apparaît pas dans le CRAC pour l'exercice 2016, présenté au conseil métropolitain en novembre 2017, qui ne tient pas compte non plus des modifications apportées au bilan financier prévisionnel décidé deux mois auparavant. Aucun document ne permet de savoir la destination des 1,1 M€ restant (4 M€ de boni prévisionnel, moins 2,9 M€ transférés à la concession 1).

⁷³ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement.

La chambre souligne le manque de lisibilité de la gestion de cet excédent. En effet, la délibération du 11 septembre 2017 n'y fait pas référence mais explique que le transfert des équipements publics concernés de la concession 2 vers la concession 1 était nécessaire « pour le faire coïncider avec le planning de réalisation des équipements. »

6.3 La détermination du résultat intermédiaire provisoire des concessions et sa neutralisation

Pour la détermination du résultat intermédiaire provisoire en cours de concession, le règlement du Conseil national de la comptabilité (CNC) n° 99-05 du 23 juin 1999, précise que ce résultat « est calculé globalement depuis l'origine de l'opération. Il correspond à l'écart entre, d'une part, le montant des concessions augmenté, le cas échéant, des participations reçues de la collectivité territoriale concédante et, d'autre part, le coût de revient estimé. »

Les coûts de revient cumulés estimés sont donc calculés à partir d'un taux d'avancement de réalisation des produits, qui doit tendre vers 100 % en fin de concession. Ces calculs sont effectués à partir des données inscrites dans les CRAC qui sont communiqués à l'assemblée délibérante de la Métropole. L'annexe aux états financiers précise en effet que « les écritures comptables liées à l'application, à la clôture de l'exercice [année], de l'avis n° 99-05 du Conseil national de la comptabilité du 18 mars 1999, ont été déterminées à partir des éléments figurant dans la dernière version des CRAC, actualisés au 31 décembre [de l'année] qui seront transmis à la communauté urbaine de Lyon. »

Toutefois, pour chaque concession, et sur la période sous revue, des écarts peuvent être relevés entre les chiffres des CRAC qui lui ont été communiqués et ceux qui ont été ultérieurement présentés aux élus métropolitains. C'est le cas pour la concession 1, pour l'exercice 2010, et pour la concession 2, pour les exercices 2011 à 2016. La société considère toutefois que : « compte tenu des délais courts de clôture des comptes, les versions actualisées des bilans de CRAC n'ont pas pu être pris en considération pour les écritures d'inventaire. Si les écarts conduisaient à des impacts potentiellement significatifs sur les comptes, ce qui n'est pas le cas, des corrections seraient apportées aux comptes annuels. »

A ces incertitudes, s'ajoute le fait que la société calcule le résultat annuel provisoire à partir des « bilans ajustés » et non à partir du bilan financier prévisionnel fixé par le concédant. Cette pratique, au plus près de la réalité économique des opérations, conduit à calculer le taux d'avancement à partir d'un cadre financier mouvant, interdisant toute comparaison entre les taux d'avancement d'une année à l'autre. Elle a en outre des conséquences directes et importantes sur le résultat intermédiaire provisoire des concessions (RIPC) qui doit être neutralisé et enregistré au compte 482, comme produit à recevoir, présenté dans les états financiers en bas de bilan.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société a indiqué avoir respecté la réglementation comptable. La chambre ne met pas en doute les informations contenues dans les « bilans ajustés », qu'elle considère d'ailleurs plus proches de la réalité économique découlant de la mise en œuvre des contrats que les bilans prévisionnels arrêtés par la Métropole, dont elle a montré qu'ils étaient en constant décalage avec les CRAC, ce que la société ne conteste pas. Pour que la notion d'avancement ait un sens, il faut que les montants des « bilans ajustés » chaque année restent inférieurs aux prévisions du bilan financier prévisionnel de l'opération jusqu'à son terme, adopté par la collectivité. Dans le cas contraire, c'est ce bilan prévisionnel qui doit être revu, sur la base des indications contenues dans les CRAC.

7 LA GESTION DES ACHATS

7.1 Une activité essentielle soumise au droit de la commande publique

La gestion des achats représente un enjeu important pour la SPL Lyon Confluence. Durant la période sous revue, les achats représentent un coût total de 102,2 M€, dont 86,7 M€ dans le cadre d'une procédure de marchés (marchés à procédure adaptée ou marchés formalisés) et 15,5 M€ sur simple lettre de commande auprès d'un fournisseur après, le cas échéant, consultation de trois à cinq opérateurs économiques.

Les achats réalisés concernent principalement des marchés de travaux propres aux opérations d'aménagement et les prestations de service associées (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, coordination sécurité et protection de la santé) mais également d'autres prestations de service liées notamment aux besoins propres de la société (prestations informatiques, veille et assistance juridique et comptable, formation, communication).

Durant la quasi-totalité de la période sous revue, la SPL, en sa qualité de pouvoir adjudicateur, était soumise au respect des dispositions fixées par l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et son décret d'application du 30 décembre 2005. Bien que plus souples, les obligations de mise en concurrence issues de cette ordonnance sont proches de celles résultant du code des marchés publics. Ce texte fait notamment référence aux grands principes de la commande publique que constituent la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Le respect des règles fixées dans cette ordonnance s'imposait à la SPL, non seulement pour les achats réalisés dans le cadre de son activité au bénéfice de ses actionnaires (concessions d'aménagement ou marchés « *in house* ») mais également pour ceux nécessaires à son fonctionnement courant.

Depuis le 1^{er} avril 2016, la SPL est soumise aux dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et à son décret d'application du 25 mars 2016. Elle doit donc désormais respecter les mêmes règles de publicité et de mise en concurrence que ses collectivités territoriales actionnaires, à l'exception de certains points particuliers⁷⁴.

7.2 L'organisation de la fonction achats

7.2.1 Les différents intervenants

La SPL bénéficie de la certification ISO 9001 depuis 2010. Il ressort du manuel qualité élaboré dans ce cadre, que le processus achat mis en place prévoit l'intervention :

- ♦ au stade de la passation, d'une responsable des marchés (RM) qui a notamment pour fonctions de choisir la procédure adéquate, de co-rédiger le dossier de consultation et de lancer la procédure, en collaboration avec le chef de projet (CP) concerné et son assistant. Le dossier de consultation est systématiquement validé par la direction ;

⁷⁴ Le seuil de 90 k€ au-delà duquel une publication au sein d'un journal habilité à recevoir des annonces légales est obligatoire, ne s'impose pas aux SPL qui ont la possibilité de choisir « *librement les modalités de publicité, adaptées en fonction des caractéristiques du marché, notamment le montant et la nature des travaux, des fournitures ou des services en cause* » (article 34 du décret du 25 mars 2016). Les SPL sont tenues de publier leur avis d'attribution pour les marchés formalisés au Journal officiel de l'Union Européenne (JOUE), alors que les collectivités doivent aussi le publier au Bulletin officiel d'annonces des marchés publics – BOAMP (article 104 du décret). La procédure du concours de maîtrise d'œuvre ne s'impose pas, même pour des constructions neuves, au-delà des seuils formalisés (article 90 du décret). Les règles des articles 110 à 131 du décret, relatives à l'exécution financière des marchés (avances, acomptes, retenue de garantie, cession de créance), ne s'imposent pas à la SPL qui peut toutefois en faire librement application (article 29 du décret).

- ◆ au stade du choix du prestataire, de la commission interne⁷⁵ pour les MAPA ou la commission des marchés et achats (CMA) ;
- ◆ au stade de l'exécution technique et financière, des chefs de projets et assistants, et, le cas échéant, des maîtres d'œuvre.

La commission des marchés et des achats (CMA) est composée de :

- ◆ membres à voix délibérative : le président de la société, ou par délégation son représentant, choisi parmi les membres du CA désignés par la Métropole, deux administrateurs choisis parmi les administrateurs, dont un au moins représente la Métropole, le représentant désigné de la collectivité concédante ou co-contractante, en cas de marché passé dans le cadre d'une convention d'aménagement ou d'étude, le directeur général, en cas de marché passé dans le cadre du fonctionnement de la société ;
- ◆ membres à voix consultative : le ou les chefs de projets concernés, les maîtres d'œuvre et la personne chargée d'assurer le secrétariat de la commission.

Cette commission est chargée principalement de formuler un avis préalable à l'attribution des marchés de travaux supérieurs à 1 000 000 € HT et des marchés de services et fournitures supérieurs aux seuils de procédures formalisées.

Concernant la signature des marchés, l'actuel directeur général qui disposait initialement, de pouvoirs encadrés en la matière en tant que directeur général délégué, jouit depuis le conseil d'administration du 8 janvier 2015 « [...] des pouvoirs les plus étendus [...] ».

7.2.2 Le guide interne des procédures

La société s'est dotée d'un guide interne des procédures qu'elle a régulièrement actualisé dans huit versions successives. Ce dernier n'a toutefois pas été systématiquement approuvé par délibérations du conseil d'administration.

Depuis sa version initiale du mois de juin 2008, adopté par le conseil d'administration du 19 juin 2008, ce guide a introduit, concernant notamment les marchés à procédure adaptée (MAPA), des règles de publicité et de mise en concurrence propres à la SPL plus contraignantes que celles issues de l'ordonnance de 2005, en fonction de seuils prédéfinis⁷⁶, telles que la consultation facultative de plusieurs opérateurs économiques, la publication d'avis au bulletin officiel d'annonces des marchés publics (BOAMP), la consultation obligatoire de trois à cinq fournisseurs potentiels ou la réunion de la CMA.

Ce guide se compose notamment de tableaux synthétiques retraçant les phases de procédure, ou encore de développements spécifiques à certaines procédures comme l'appel d'offres. Il prévoit la participation d'un huissier à l'ouverture des plis pour les marchés de travaux supérieurs à 1 000 000 € HT et les marchés de fournitures et services, passés selon une procédure formalisée. Indépendamment de son coût⁷⁷, la plus-value d'une telle intervention est discutable au vu de l'importance des anomalies relevées par la chambre dans la passation des marchés. La société a indiqué que, dans le cadre de la réglementation en matière de dématérialisation, elle se dotera, en 2019, d'un logiciel d'échanges sécurisé qui lui permettra de ne plus recourir à un huissier. La chambre prend note de cette évolution.

⁷⁵ Cette commission interne est composée d'un membre de la direction, du chef de projet concerné par la consultation, son assistante, le responsable marché et, en cas de consultation supérieure à 1 M€ (en procédure adaptée), d'un huissier de justice.

⁷⁶ Voir annexe 2, tableau n° 45.

⁷⁷ 4 662,69 € HT pour le seul exercice 2016 et 15 601 € HT sur la période.

Enfin, ce guide s'est progressivement étoffé au fil des versions, passant de 49 à 99 pages, entre 2008 et 2016. Cette densité nuit à son caractère opérationnel, d'autant plus qu'il fait régulièrement référence de manière inopérante à des dispositions du code des marchés publics. Son caractère insuffisamment prescriptif⁷⁸ peut par ailleurs générer une insécurité pour les acteurs, comme pour le processus lui-même, en ce qu'il ne garantit pas le respect systématique de formalités.

7.2.2.1 Une méthode de computation des seuils non conforme à la réglementation

La méthode de computation des besoins définie dans ce guide n'est pas conforme à la réglementation en ce qu'elle est fondée sur une distinction entre les achats liés à « l'activité de la société » et les « achats propres » à son fonctionnement.

Cette scission artificielle des achats méconnaît l'article 11 du décret du 30 décembre 2005 alors applicable⁷⁹, qui stipule expressément que : « [...] le pouvoir adjudicateur ne peut pas se soustraire à l'application du présent décret en scindant ses achats [...] [en ce qui concerne les fournitures et les services] pour évaluer le montant des besoins à comparer aux seuils, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. »

De plus, si le guide prévoit l'utilisation d'une nomenclature interne pour opérer la computation des besoins dits « société » en matière de fournitures et services, aucune nomenclature n'a en réalité été adoptée, ni mise en œuvre⁸⁰. La société ne respecte donc pas une règle qu'elle s'est pourtant elle-même fixée, alors même que la réglementation ne prévoit pas de dérogation à l'obligation de computation pour les achats de faible volume.

L'absence de méthode claire de computation des besoins induit un manque de visibilité, et donc de transparence, des dépenses engagées par la société pour une opération donnée, comme l'illustrent les 50 commandes passées en 2015, au titre de la réalisation de l'opération « *Le Temps des cerises* », pour un montant total conséquent de 99 082,36 €.

La société doit se doter d'une méthode de computation des besoins conforme à la réglementation⁸¹ et respecter les règles qu'elle se fixe. En réponse aux observations provisoires, la société s'engage à se doter d'une telle nomenclature en 2019.

7.2.2.2 Une lecture erronée des seuils de procédure

Le guide repose sur une lecture erronée des seuils réglementaires. Il prévoit en effet la mise en œuvre d'une procédure formalisée, non lorsque le seuil est atteint mais seulement lorsqu'il est dépassé à l'euro supérieur. Le choix de la SPL de retenir des seuils internes de 25 001 € HT ou encore 50 001 € HT pour encadrer les achats inférieurs aux seuils formalisés entretient cette ambiguïté.

Cette erreur a notamment conduit à la passation en procédure adaptée d'au moins un marché à bons de commande qui aurait dû faire l'objet d'une procédure formalisée : le marché n° 15-1355 « *Exploitation provisoire RCU* » notifié le 30 novembre 2015, pour un montant maximum de 207 000 € HT. Contrairement à ce que fait valoir la SPL, le fait que le montant total mandaté du marché n'ait pas atteint le montant maximum de 207 000 € n'a pas pour effet de régulariser *a posteriori* la procédure de conclusion du marché.

⁷⁸ Pour illustration concernant les achats sur devis : « [...] cette lettre de consultation pourra comporter les notions suivantes : objet de la consultation, critères de choix, date de réception des offres [...] »

⁷⁹ Ces obligations sont aujourd'hui reprises aux articles 20 et 21 du décret n° 2016-360.

⁸⁰ Selon le directeur, « [...] il n'y a pas de nomenclature des achats pour les achats "société" en fournitures et en services, dans la mesure où cette catégorie d'achat constitue une part minime de l'activité de la société (tant en volume de marchés qu'en montant) [...] ». Cf. paragraphe « concernant le point 5 sur la nomenclature des achats » du courriel du 25 octobre 2017.

⁸¹ Articles 20 et 21 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

La chambre recommande à la SPL de fiabiliser son guide interne, afin de le rendre plus lisible et de le mettre en conformité avec la réglementation, concernant la méthode de computation des besoins et la lecture des seuils. En réponse aux observations provisoires, la société s'engage à clarifier son guide de procédure interne.

7.2.3 Un processus d'exécution des marchés insuffisamment sécurisé

Le guide interne des procédures de passation ne traite quasiment pas de l'exécution des marchés et il n'existe aucun autre document de cadrage en la matière. Seule l'évaluation des fournisseurs, dans le cadre de la démarche ISO 9001, a donné lieu à un début de formalisation de cette étape.

Les suivis des phases de passation et d'exécution financière des marchés sont totalement dissociés au sein de la société⁸². La responsable des marchés n'est sollicitée que ponctuellement à la demande du chef de projet et le logiciel financier ne permet pas d'assurer le suivi de l'exécution administrative ou technique des contrats. La date renseignée dans ce logiciel pour chaque contrat correspond à la date de saisie de l'engagement juridique et non à la date effective de notification qui est pourtant celle qui marque le début des relations contractuelles. Aucun lien entre mandats et numéros de marché n'est effectué et aucune nomenclature d'achats n'est paramétrée dans le logiciel.

Comme l'a révélé le contrôle par la chambre d'un échantillon de marchés, cette organisation, conjuguée à l'absence de règles internes communes en matière d'exécution, est susceptible de conduire à la conclusion d'avenants litigieux.

La société doit en conséquence sécuriser le suivi de l'exécution des contrats par la définition de règles et bonnes pratiques communes, ainsi que par l'évolution de son logiciel financier.

7.2.4 Un recensement des marchés à fiabiliser

Le recensement des marchés conclus par la société durant la période a été réalisé par la responsable des marchés de la société via un tableur.

Au titre de l'année 2008, le recensement n'est pas complet dès lors qu'il ne mentionne que six marchés notifiés, alors que le rapport de gestion annuel fait état de 43 lots/marchés d'un montant supérieur à 40 000 € HT. La SPL a justifié ces incohérences : « [...] *par une mise en place du tableau de suivi après l'arrivée du responsable "marchés" en mars 2008. Les marchés lancés préalablement à cette arrivée ne figurent donc pas dans le tableau [...].* »

Après vérification des autres exercices (2009 à 2016), les informations concernant le nombre de marchés conclus entre ce tableur et celles mentionnées au rapport annuel de gestion sont cohérentes, à l'exception du marché relatif à la « *pose et maintenance de portails et clôture de chantier en site urbain* », qui ne figure pas dans le tableur. Toutefois, ce tableur ne fait pas état du numéro de marché correspondant et les dates de notification ne sont pas systématiquement renseignées. La chambre invite en conséquence la SPL à fiabiliser le recensement de ses marchés.

A l'exception d'une mention dans les rapports de gestion, l'attribution de ces marchés n'a pas fait l'objet de publication particulière, en l'absence, dans l'ordonnance de 2005, d'obligation similaire à celle découlant de l'ancien article 133 du CMP⁸³. Par ailleurs, la société n'a pas procédé « [...] *jusqu'à ce jour, à la transmission des fiches statistiques sur les marchés* », en méconnaissance des dispositions de l'article 21 de l'ordonnance du 6 juin 2005, aujourd'hui reprises à l'article 141 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. En réponse aux observations provisoires, la société s'est engagée à appliquer la réglementation sur ce point, dès 2019.

⁸² Lors de la création d'un engagement juridique, la validation financière du responsable administratif et financier (RAF) implique uniquement la vérification du disponible et non le respect des procédures d'achat.

⁸³ Article 133 du décret n° 2006-975 du 4 août 2006 : « *le pouvoir adjudicateur publie au cours du premier trimestre de chaque année, une liste des marchés conclus l'année précédente, ainsi que le nom des attributaires [...].* »

7.3 L'examen des marchés

7.3.1 La nature et le volume des marchés conclus

Durant la période contrôlée, la société a conclu un nombre annuel de marchés oscillant entre 6 et 33. Bien que peu nombreux, ceux-ci couvrent en volume financier la majeure partie des achats réalisés par la SPL : 86,7 M€, sur un volume global d'achats de 102,2 M€.

La SPL n'a pas été en mesure de communiquer à la chambre le montant contractualisé ou engagé par catégorie de marchés (fournitures, travaux et services), au motif que son logiciel de gestion financière ne lui permettait pas de réaliser une telle extraction. Toutefois, au regard de l'activité quasi-exclusive d'aménageur de la société durant la période sous revue, une grande partie des marchés conclus concernent des opérations de travaux, ainsi que les prestations de service associées (assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre, coordination sécurité protection de la santé).

Le solde des achats, soit 15,5 M€, a été effectué sur simple lettre de commande auprès d'un fournisseur, pour un coût moyen de 6 270 € par lettre de commande⁸⁴.

Tableau 21 - Marchés conclus sur la période

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de marchés	6	29	25	31	33	31	33	30	30
MAPA	5	17	21	30	32	20	31	25	16
<i>dont fournitures</i>	0	0	1	0	1	0	1	2	0
<i>dont services</i>	5	12	18	21	26	13	19	16	12
<i>dont travaux</i>	0	5	2	9	5	7	11	7	4
Procédure formalisée	1	12	4	1	1	11	2	5	14
<i>dont fournitures</i>	0	2	0	0	0	0	0	0	0
<i>dont services</i>	1	6	0	1	1	4	2	1	6
<i>dont travaux</i>	0	4	4	0	0	7	0	4	8
Montant total engagé	248 k€	6 679 k€	3 046 k€	3 669 k€	12 480 k€	14 756 k€	4 920 k€	33 238 k€	7 606 k€

Source : société Lyon Confluence

Tableau 22 : Lettres de commande conclues sous la période

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre total de lettres de commande	177	226	188	262	264	301	334	383	337
Montant total engagé	826 k€	998 k€	1 080 k€	1 805,4 k€	1 990 k€	2 496 k€	1 738 k€	2 371 k€	2 242 k€

Source : société Lyon Confluence

7.3.2 L'échantillon retenu

La chambre a examiné 82 marchés sur 248 conclus au total, soit un tiers d'entre eux. Cet examen a porté sur des marchés relatifs à l'activité principale d'aménagement de la société (travaux et prestations de services associées) mais également sur ceux portant sur ses besoins propres (informatique, formation notamment). Une attention particulière a également été portée aux marchés de communication.

Dans un grand nombre de dossiers examinés, les avis d'appel public à concurrence (AAPC), comme les règlements de la consultation (RC), ou les plis des candidats non retenus, étaient absents des dossiers et ont dû être individuellement sollicités par la chambre. En outre, les intitulés retenus dans le tableur élaboré par la responsable « marchés » de la société ne sont pas toujours identiques à ceux du classement papier réalisé par les services opérationnels.

⁸⁴ 15,5 M € / 2 472 lettres de commande sur la période.

Il est nécessaire que la société se dote de règles uniformes et communes en matière de classement et d'archivage des documents contractuels, dans un double objectif de transparence des procédures et de rationalisation des pratiques professionnelles.

7.3.3 Les anomalies constatées dans la passation des contrats

7.3.3.1 *Un recours abusif aux procédures dérogatoires*

7.3.3.1.1 *La procédure de l'article 9 du décret du 30 décembre 2005*

Le 15 avril 2013, la société a attribué à un groupement un contrat de veille et d'assistance d'un montant de 334 493 € HT, pour 36 mois renouvelables une fois, sur le fondement de l'article 9 du décret précité.

Cet article autorise la mise en œuvre d'une procédure adaptée, quel que soit le montant du marché, pour les marchés de services ayant pour objet des prestations non mentionnées à l'article 8 du code des marchés publics. Sont notamment mentionnés à l'article 8, et donc soumis à mise en concurrence, les marchés de « *services informatiques et services connexes* », « *services financiers : services d'assurances (...)* », « *services comptables, d'audit et de tenue de livres* » et « *services de conseil en gestion et services connexes.* » L'article 9 précise que dans l'hypothèse « *où le marché a pour objet à la fois des services mentionnés à l'article 8 et des services n'en relevant pas, il est passé conformément aux dispositions de l'article 8, si la valeur des services mentionnés à cet article dépasse la valeur de ceux qui n'en relèvent pas.* »

Or il ressort des missions confiées au groupement titulaire, mentionnées dans l'acte d'engagement de ce marché, que la quasi-totalité d'entre elles relève bien des prestations précitées mentionnées à l'article 8 : gestion des assurances et de la paie, mise à disposition d'un environnement professionnel d'échanges, de références d'expériences et de données mutualisées, conseils divers en matière de management ou de fonctionnement de la société, assurances (responsabilité civile, défense recours, multirisque).

Le recours à cette procédure dérogatoire n'apparaît dès lors pas justifié. Si la société fait valoir, en réponse aux observations provisoires, que la valeur des services du contrat relevant de l'article 8 du décret, était inférieure à la valeur des services n'en relevant pas, elle ne produit aucun document probant à l'appui de ses allégations.

Dans le cadre de l'ordonnance du 23 juillet 2015 désormais applicable, la SPL est, sauf exception, soumise à l'obligation d'allotir ses marchés. En conséquence, les prestations distinctes prévues dans ce contrat devront, à l'avenir, non seulement faire l'objet d'une procédure formalisée si leur montant le justifie mais également d'un allotissement.

7.3.3.1.2 *Les marchés complémentaires*

Les marchés complémentaires peuvent être négociés sans publicité préalable, ni mise en concurrence. S'agissant de procédures dérogatoires, leur utilisation est strictement encadrée durant la période sous revue par le décret du 30 décembre 2005. La réglementation actuellement en vigueur, issue du décret n° 2016-360, a supprimé la possibilité d'avoir recours aux marchés dits complémentaires en matière de services et travaux.

En application de l'article 33 II du décret : « *peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence : [...] les marchés complémentaires de services ou de travaux qui consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage, tel qu'il est décrit dans le marché initial, à condition que l'attribution soit faite à l'opérateur économique qui a exécuté ce service ou réalisé cet ouvrage.* »

Les conditions de recours au marché complémentaire ne peuvent pas être regardées comme satisfaites dans au moins deux cas contrôlés par la chambre :

- ♦ le marché « *AMO renforcé – conduite du marché global RCU* » (14-1308), d'un montant de 167 950 € HT, en tant que marché complémentaire au marché 07-1021, d'un montant initial de 335 900 € HT ;
- ♦ le marché 09-1086 de « *communication professionnelle* », attribué le 19 février 2008, pour un montant indéterminé, en tant que marché complémentaire à un précédent marché n° 060711, conclu en 2006.

Dans ces deux hypothèses, la société n'a en effet produit aucun élément de nature à démontrer que ces prestations étaient devenues nécessaires à la suite d'une circonstance imprévue, comme le prévoyait la réglementation alors applicable.

7.3.3.1.3 *La procédure formalisée de marché négocié*

Le recours à la procédure négociée est également dérogatoire et doit s'inscrire dans l'un des cas limitativement énumérés à l'article 33 du décret du 30 décembre 2005.

Le marché « *Conception et mise en place du plan de communication 2009-2010 "La Confluence c'est déjà demain"* » (08-1061), notifié le 2 février 2009, pour un montant maximum de 80 k€ HT, a été conclu, d'après le procès-verbal de la commission des achats, selon la procédure négociée, en application des articles 33 à 37 du décret, sans toutefois que ne soit visée l'hypothèse précise dans laquelle la SPL a entendu s'inscrire. Il en est de même de l'accord-cadre « *Mission urbanisme et paysage pour la deuxième phase Lyon Confluence* » (09-1092), notifié le 12 octobre 2009, pour un montant de 2 367 200 € HT.

La société s'est prévalu auprès de la chambre de la complexité de ces deux marchés en faisant seulement référence, sans plus d'explication, à l'article 33 I 2 du décret du 30 décembre 2005, selon lequel le recours à la procédure négociée est possible « *lorsque la prestation de service à réaliser est d'une nature telle que les spécifications du marché ne peuvent être établies préalablement avec une précision suffisante pour permettre le recours à l'appel d'offres.* »

La chambre rappelle à la société que le recours aux procédures dérogatoires d'attribution des marchés est d'interprétation stricte et qu'il lui appartient en conséquence de systématiquement le motiver explicitement dans les pièces du marché. En réponse aux observations provisoires, la société s'engage, pour l'avenir, à être plus explicite quant à la motivation du recours aux procédures dérogatoires.

7.3.3.2 *Le non-respect des seuils internes*

La société n'a pas toujours respecté les règles de son guide interne, alors que celles-ci sont susceptibles de lui être opposées par des candidats non retenus dans le cadre d'éventuels contentieux⁸⁵.

⁸⁵ L'examen du dossier de l'accord-cadre 15-1330 « *Missions de coordination sécurité et protection de la santé [CSPS] ouvrage sous-stations Réseau de Chauffage Urbain pour les ZAC 1 et 2* », attribué pour un montant de 20 000 €, n'a ainsi pas permis de démontrer la consultation de plusieurs fournisseurs potentiels, alors que les règles internes prévoyaient la consultation de trois à cinq opérateurs économiques dès 15 001 € HT. De même, le marché 12-1215 « *Missions de CSPS pour l'aménagement du quai Rambaud, entre le cours Bayard et la place Gensoul* », attribué pour un montant de 58 740 € HT, n'a donné lieu qu'à la consultation de trois fournisseurs, en contradiction avec les règles internes qui imposaient *a minima* une publication au BOAMP et sur le site internet, dès 50 001 € HT.

Il en est par exemple ainsi de l'achat, en 2015, de prestations de maîtrise d'œuvre (MOE) dans le cadre de l'opération « *réseau de chauffage urbain* » (RCU). La société a, le 10 juillet 2015, adressé deux courriers de notification à une seule et même société pour des prestations d'une part de « *MOE raccordement de cinq sous-stations et installations de chaufferies provisoires* » (15-1318), pour un montant de 11 000 € HT, et, d'autre part, de « *MOE raccordement de trois sous-stations au RCU* » (15-1319), pour un montant de 14 500 € HT. Le montant cumulé de ces deux marchés, 25 000 €, excédait le seuil interne de 15 001 € à partir duquel la sollicitation de trois à cinq opérateurs économiques était requise.

La SPL a justifié de son choix en faisant valoir que : « [...] *au moment de l'attribution des contrats, la computation par unité fonctionnelle a été appréciée convention par convention, c'est-à-dire : ZAC1 : marché 15-1319 – Mission MOE raccordement trois sous-stations au RCU ; ZAC 2 : marché 15-1318 – Mission MOE raccordement cinq sous-stations au RCU conformément au guide interne de la SPL.* »

Cette explication révèle une nouvelle fois les insuffisances de la méthode de computation des besoins de la société et peut poser la question du choix délibéré de fractionner artificiellement ces deux commandes manifestement homogènes, réalisées le même jour, auprès du même fournisseur, pour s'affranchir du respect des règles internes.

En réponse aux observations provisoires, la société s'engage à veiller plus étroitement au respect des règles qu'elle s'impose dans le cadre de ses procédures internes mais également à faire preuve de plus de vigilance dans la computation des seuils.

7.3.3.3 *Des durées de publication insuffisantes pour permettre une mise en concurrence effective*

Compte tenu des enjeux et montants de certains marchés, les délais de remise des offres prévus par la société ne sont pas toujours suffisants pour garantir une mise en concurrence effective et l'égalité de traitement des candidats, notamment entre titulaires « *sortants* » et concurrents potentiels.

Ainsi, dans le cadre de la procédure de passation du marché 16-1463 « *MOE réalisation et raccordement de postes de livraison au réseau de chaleur et mise en œuvre d'une unité provisoire de production de chaleur* », d'un montant de 75 000 €, seules deux offres ont été reçues et le délai entre la date de publication effective de l'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) et la date limite de remise des offres était seulement de 15 jours⁸⁶.

La société doit fixer des délais de publication suffisants pour permettre une mise en concurrence effective entre les titulaires sortants et les autres opérateurs économiques.

7.3.3.4 *Des durées de marchés anormalement longues*

La durée de plusieurs contrats initiés par la société apparaît non conforme à la réglementation alors applicable, qui fixe trois règles principales en la matière :

- ♦ le marché doit préciser sa durée d'exécution ;
- ♦ la durée doit être fixée en tenant compte de la nécessité d'une remise en concurrence périodique ;
- ♦ pour les marchés à bons de commande, la durée ne peut excéder quatre ans, sauf dans ces cas exceptionnels dûment justifiés.

Or plusieurs marchés examinés prévoient, dès leur notification, des durées de validité anormalement longues.

⁸⁶ A titre d'exemple, un délai de 15 jours a déjà été jugé comme insuffisant au cas d'espèce dans le cadre d'un marché à procédure adaptée (TA de Lille, 16 mars 2011, n° 1101226).

Ainsi, le marché « *Administration et maintenance informatique* » (13-202/003) a été conclu pour une durée d'un an, reconductible cinq fois, alors même qu'il s'agit d'un secteur d'activité concurrentiel et que son objet n'appelle pas d'investissement particulier du titulaire de nature à justifier la prise en compte d'une période d'amortissement. De même, le « *contrat de veille et d'assistance pour la SPL Lyon Confluence* » (13-01758) précité a été conclu pour une durée de 36 mois, reconductible une fois, conduisant au maintien du prestataire en place durant six ans.

L'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret du 25 mars 2016 maintiennent les obligations tenant à la définition de la durée du marché et à la remise en concurrence périodique. La société doit, à l'avenir, retenir dans ses contrats des durées raisonnables, au regard de leur objet et de l'impératif de remise en concurrence régulière des opérateurs économiques.

7.3.3.5 *Des rapports d'analyse des offres trop succincts*

De nombreux rapports d'analyse des offres apparaissent succincts⁸⁷, au regard de la technicité des achats concernés et, plus généralement, des enjeux liés à l'information des candidats non retenus, alors même que le guide interne prévoit cette information, y compris s'agissant des marchés à procédure adaptée.

La pondération des critères et/ou des sous-critères, lorsqu'elle est annoncée dans les documents de la consultation, n'est pas toujours appliquée en toute rigueur au stade de l'analyse⁸⁸. Dans d'autres cas, la valeur technique n'est pas analysée, alors qu'elle revêt une importance particulière compte tenu de l'objet du marché⁸⁹. Enfin, sur le plan formel, certains rapports d'analyse des offres (RAO) ne sont pas signés et/ou pas datés, ou le signataire n'est pas identifiable⁹⁰.

L'analyse des offres est l'une des étapes clés de la passation des marchés publics, permettant de garantir la sécurité juridique de la procédure, au regard des principes fondamentaux de transparence et d'égalité de traitement des candidats. Sa qualité et sa pertinence doivent assurer que l'offre économiquement la plus avantageuse est effectivement retenue et, de fait, que le contrat à conclure s'exécutera dans de bonnes conditions, en adéquation avec les besoins du pouvoir adjudicateur.

7.3.3.6 *Une traçabilité insuffisante des négociations*

Le contrôle, qu'il s'agisse de marchés passés selon la procédure négociée ou de marchés à procédure adaptée, avec une phase de négociation, a fait apparaître des insuffisances récurrentes en matière de traçabilité du déroulement de la procédure, telles que l'absence de comptes rendus, de convocations aux entretiens de négociation, ou encore de documents de cadrage. Tel est notamment le cas pour la procédure adaptée avec négociation pour la désignation d'un « *AMO pour les relations media* » (16-1450), dont le dossier ne comprend aucun de ces documents.

⁸⁷ Marché 12-1215 « *Missions de CSPS pour l'aménagement du quai Rambaud entre le cours Bayard et la place Gensoul*. Marché 11-1129 « *AMO commercialisation logements*. Marché 11-1141 « *AMO accompagnement et mise en œuvre de la concertation pour le projet Lyon Confluence* ».

⁸⁸ Marché 13-1254 « *Communication chantier Rives de Saône séquence la Confluence- esplanade François Mitterrand* ». Marché 14-1303 « *Travaux de déploiement du RCU dans le périmètre hors ZAC* ».

⁸⁹ Marché 13-01758 « *Contrat de veille et d'assistance pour la SPL Lyon Confluence* ».

⁹⁰ Marché 13-1254 « *Communication chantier Rives de Saône séquence la Confluence- esplanade François Mitterrand* ». Marché 14-1261 « *Communication éditoriale et graphique* ».

7.3.3.7 *Le versement irrégulier d'une prime*

L'article 9 du règlement de la consultation portant sur la passation du marché global de « *Conception, réalisation, exploitation et maintenance d'une installation de production de chaleur et d'électricité* », prévoyait le versement d'une prime de 20 000 € aux candidats ayant remis une offre finale. Deux sociétés ont bénéficié de cette prime, alors que seule l'une d'entre elles a remis une offre finale, avant l'abandon du projet par la SPL jugé trop coûteux. Il s'agit donc d'un paiement indu que la société a justifié par les mois de travail et de négociation de cette société sur ce dossier.

7.3.3.8 *Les autres anomalies constatées*

Enfin, et toujours en amont du processus d'achat, le contrôle a relevé d'autres anomalies, parmi lesquelles :

- ♦ des notifications tardives, sans demande préalable aux candidats de prolongation du délai de validité des offres⁹¹ ;
- ♦ des déclarations sans suites évoquées mais absentes des dossiers de marchés⁹² ;
- ♦ des problèmes récurrents de respect du formalisme des notifications et, dans une moindre mesure, des reconductions. Or, pour un grand nombre de dossiers contrôlés, il a été impossible de déterminer avec précision la date à laquelle les attributaires ont reçu le courrier de notification du marché.

7.3.3.9 *De nombreux avenants, parfois litigieux*

7.3.3.9.1 *Un nombre important d'avenants*

Sur les 82 contrats examinés, une proportion importante (plus de 24 %), soit 20 marchés, a donné lieu à la passation d'au moins un avenant et six à la passation d'au moins deux avenants.

Le tableau de suivi transmis par la SPL confirme cet ordre de grandeur : 83 marchés sur 229 ont donné lieu à la passation d'au moins un avenant (plus de 36 %). Ce volume traduit des carences dans la définition initiale du besoin et, de fait, sur le temps accordé à cette étape essentielle dans le cadre du processus d'achat. Ces insuffisances de définition initiale des besoins sont particulièrement visibles lorsque les avenants visent à inclure dans les contrats des missions complémentaires⁹³ ou à en prolonger la durée de validité⁹⁴, dans des proportions parfois importantes.

7.3.3.9.2 *L'irrégularité manifeste de certains avenants*

Au regard de leur montant, certains avenants ont bouleversé de manière irrégulière l'économie du contrat initial :

- ♦ l'avenant du 17 novembre 2014 au marché 13-1246 « *Mission de MOE pour la conception d'une chaufferie à Lyon Confluence* » porte le montant de la tranche ferme de 121 060,00 € HT à 325 360 € HT, soit une augmentation de plus de 168 % ;
- ♦ l'avenant du 30 avril 2014 au marché de travaux 13-1244 « *Port Rambaud - extérieurs opérations immobilières lot 6 – voirie et réseaux divers* » porte le montant du marché de 455 174,40 € HT à 663 030,36 €, soit une augmentation de 45,6 %.

⁹¹ Marché 14-1302 « *Prestation générale de SPS pour l'opération Lyon Confluence 2^{ème} phase* ».

⁹² Marché 1461297 « *CREM RCU* », lot 5 de la procédure d'appel d'offres initiée en 2015 pour la construction d'un parking, procédure initiée en 2008 pour des prestations de « *Téléphonie fixe et maintenance* ».

⁹³ Le marché « *Refonte du site web 2011-2016* » a ainsi donné lieu à la passation de six avenants, dont quatre au moins ont eu notamment pour objet d'ajouter des prestations supplémentaires.

⁹⁴ Le marché 11-1155 « *Refonte site web 2011-2016* » a été prolongé de plus de quatre ans pour les prestations hors maintenance.

La chambre rappelle à la SPL que la réglementation issue de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et son décret d'application du 25 mars 2016, prévoit qu'une modification du contrat est substantielle et doit donner lieu à l'organisation d'une nouvelle procédure d'attribution du contrat, notamment lorsqu'elle :

- ♦ introduit des conditions qui, si elles avaient figuré dans la procédure de passation initiale, auraient permis l'admission de soumissionnaires autres que ceux initialement admis ou auraient permis de retenir une offre autre que celle initialement retenue ;
- ♦ étend le marché, dans une mesure importante, à des services non initialement prévus ;
- ♦ change l'équilibre économique du contrat en faveur du titulaire, d'une manière qui n'était pas prévue dans les termes du marché initial.

La société doit, en conséquence, renforcer l'étape de définition des besoins mais également le suivi de l'exécution de ses contrats, et inscrire la conclusion des avenants envisagés dans le respect du nouveau cadre juridique applicable.

8 LES RESSOURCES HUMAINES

8.1 L'organisation

L'organisation de la société, n'est pas formellement arrêtée par le conseil d'administration qui se limite à nommer les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints. Les administrateurs peuvent toutefois prendre connaissance des organigrammes dans les rapports annuels de gestion où leur présentation a considérablement varié au cours de la période sous revue. Il peut être relevé que, pour les exercices 2011 à 2013, la société a fait le choix d'une présentation synthétique, au point de priver le document de son caractère informatif. Le retour, en 2014, à une présentation plus classique précède un remaniement substantiel de l'organigramme de 2015, sans qu'aucune explication ne soit donnée.

Il semble toutefois que les organigrammes présentés dans les rapports de gestion ont été confectionnés lors de la rédaction de ces rapports. En effet, la société dispose de trois organigrammes pour la période sous revue, qui ne correspondent pas à ceux présentés dans les rapports de gestion. Par exemple, celui de la période 2008-2013, élaboré en 2012, et celui d'août 2013 ne mentionnent pas le président directeur général qui était pourtant juridiquement responsable de la société et, à ce titre, disposait, selon les statuts, des pouvoirs les plus étendus pour gérer la société, ainsi que de l'autorité hiérarchique. En outre, l'organigramme d'août 2013 est détaillé, alors que celui du rapport de gestion est synthétique.

En 2015, un nouvel organigramme a été élaboré, suite à une réorganisation de la société, annoncée lors du conseil d'administration du 8 janvier 2015. Cette réorganisation est l'aboutissement d'une réflexion sur la gestion de la société, conduite à l'aide d'un cabinet spécialisé⁹⁵, à la suite du départ du directeur général délégué au printemps 2014.

C'est à partir de ce constat et d'ateliers participatifs consacrés à des « axes de progression » tout au long de l'année 2015 que l'organigramme du 31 décembre semble avoir été élaboré. Faute de document justifiant les choix effectués, la réorganisation semble avant tout la conséquence de la décision du conseil d'administration du 8 janvier 2015, de dissocier les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général. Cette décision a été complétée par la création de deux postes de directeur adjoint, sur lesquels ont été nommés un directeur de projet et le directeur de la communication.

⁹⁵ Voir compte rendu de « réunion générale » du 19 mai 2014.

En outre, la réorganisation laisse inchangée la structuration des fonctions support : administration et finances, service juridique et marchés, ressources humaines. Ces fonctions restent rattachées au directeur général, alors que leur importance, au vue notamment de la diversification de l'objet de la société, aurait mérité une attention particulière. C'est notamment le cas des fonctions administration et finances et service juridique et marchés, qui gagneraient à être rapprochées ou regroupées au sein d'une direction, du fait des implications financières de l'exécution des marchés et de leur suivi, souvent confiés aux directions opérationnelles. Cette direction pourrait aussi englober les ressources humaines qui, du fait de la sous-traitance de la paie au cabinet d'expertise comptable, se trouvent en partie *de facto* sous la supervision de l'administration et des finances, qui centralise et contrôle d'ores et déjà l'enregistrement des temps-homme.

Par ailleurs, une nouvelle fonction, dénommée « *référénts études, foncier, travaux, remise d'ouvrages* » a été créée et rattachée au directeur général, sans en expliciter les raisons.

8.2 La gestion des ressources humaines

Au cours de la période sous revue, les charges de personnel progressent de 48 % et les effectifs de la société de 30 %, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 23 –Evolution des charges de personnel et des effectifs de la société

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2008
Charges de personnel	1 351 755	1 431 660	1 449 478	1 683 056	1 805 328	1 955 415	1 803 709	1 902 712	2 001 568	48 %
Effectifs	20	20	22	23	24	25	24	24	26	30 %

Source : comptes de la société et rapports de gestion

Ces charges comprennent les salaires du directeur général adjoint jusqu'en 2014 et du directeur général depuis 2015. Ces directeurs sont mis à disposition de la société par la SCET qui rembourse.

Depuis sa création, les salariés de la société sont soumis à la convention collective nationale des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseil du 15 décembre 1987, plus communément dénommée « *convention SYNTEC* ».

8.2.1 Des effectifs en progression mesurée

Des disparités et des incohérences peuvent être relevées entre les données qui figurent dans les états financiers de la société, celles qui sont mentionnées dans le rapport de gestion annuel du conseil d'administration à l'assemblée générale et enfin, le contenu des tableaux de suivi du personnel, outil permettant de suivre l'évolution des données.

Ces écarts tiennent à la diversité des documents utilisés par la SPL pour préparer ces éléments, et aux dates de référence qui varient d'un document à l'autre. La SPL s'est engagée, en réponse aux observations provisoires de la chambre, à ne prendre comme source des documents présentés aux actionnaires, que le registre du personnel et le tableau de suivi des évolutions salariales émis par le service des ressources humaines. La fiabilité des informations relatives aux ressources humaines devrait s'en trouver grandement améliorée.

Au cours de la période examinée, l'effectif des ETAM (employés, techniciens et agents de maîtrise) est resté stable. En revanche, pour faire face au développement de ses missions, la société a accru significativement son effectif d'ingénieurs et cadres : 11 salariés en 2008 et 19 en 2016. Au total, l'effectif de la société a progressé, passant de 20 à 26 salariés.

8.2.2 L'évolution de la masse salariale de la société

D'une manière générale, les rapports de gestion n'expliquent jamais la dynamique de l'évolution de la masse salariale : incidence des nouveaux recrutements et des départs, incidence de l'évolution de l'indice de rémunération de la grille salariale de la convention qui a progressé de 15 % au cours de la période sous revue, incidence des primes.

La société suit les rémunérations du personnel au moyen de deux tableaux : le premier couvre la période 2010-2014, le second la période 2014-2017. Les informations de gestion disponibles dans les deux tableaux ne sont pas totalement identiques. Un retraitement à partir de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADSU) a été nécessaire pour ajouter dans le tableau 2014-2017 la catégorie (cadre ou ETAM) des agents et permettre l'établissement des masses salariales par catégorie. Même à l'issue de ces retraitements, les données ne présentent pas un niveau de fiabilité satisfaisant.

Tableau 24 - Masse salariale par catégorie (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cadre(s) dirigeant(s) ⁹⁶	232 843	245 996	245 010	234 485	174 315	207 993	217 219
IC	480 520	583 237	663 730	691 793 ⁹⁷	719 142	812 343	891 830
ETAM	78 500	111 077	115 210	211 613	222 246	225 335	269 170

Source : tableau d'évolution des salaires et état du personnel

En raison du manque de fiabilité des données de gestion, incohérentes d'une année sur l'autre, et même sur la même année, en fonction des tableaux de gestion considérés, il est impossible de calculer un salaire moyen.

En conséquence, il n'est pas possible d'effectuer un rapprochement entre les salaires bruts moyens par catégorie et une étude de la SCET de juillet 2016, sur un panel de sociétés d'aménagement qui établit un niveau moyen de salaire de base en 2015, de 32,3 k€ pour les assistantes, 81,4 k€ pour les cadres de direction, 55,7 k€ pour les chefs de projet et 47,8 k€ pour les responsables d'opération.

Sur la période 2010-2016, la chambre constate, pour la population de cadres, un accroissement de la part des primes dans la rémunération. Les primes, qui ne représentaient globalement que 1,39 % des salaires de base des cadres en 2010, en représentent 3,1 % en 2016.

Alors que le salaire de base moyen des cadres varie entre 43 084 € et 54 685 € entre 2010 et 2016 (+ 27 %), la prime moyenne (pour la même catégorie) passe de 471 €⁹⁸ à 1 692 €⁹⁹ (x 3,6). Les montants en jeu sont relativement faibles mais la tendance témoigne d'un mouvement d'individualisation des salaires. Huit cadres sur 14 touchaient une prime annuelle en 2010, 13 sur 13 en 2016.

⁹⁶ Source : grands livres de la société, compte 621400 « Personnel prêté à l'entreprise – SCET » + compte 621401 « PMAD SCET CP + CET » - solde débiteur net.

⁹⁷ Le salaire de la responsable administrative et financière ne figurant pas dans le tableau au titre de l'année 2013, la valeur retenue la concernant a été la moyenne entre son salaire 2012 et son salaire 2014 (soit 55 000 € bruts, hors primes).

⁹⁸ Ecart de 700 à 1 200 € pour les huit seuls cadres concernés.

⁹⁹ Ecart de 800 à 3 500 € pour les 13 cadres concernés (la totalité).

Tableau 25 - Décomposition de la rémunération entre salaire de base et primes - 2010-2014

En €		Ensemble du personnel	Cadres	Taux de prime des cadres
2010	Salaires de base	551 420	473 920	
	Primes	7 600	6 600	1,39 %
2011	Salaires de base	683 953	574 287	
	Primes	10 350	8 250	1,44 %
2012	Salaires de base	758 241	645 230	
	Primes	20 700	18 500	2,87 %
2013	Salaires de base	827 875	619 063	
	Primes	20 530	17 730	2,86 %
2014	Salaires de base	918 438	699 942	
	Primes	22 950	19 200	2,74 %
2015	Salaires de base	1 018 878	704 035	
	Primes	24 800	19 400	2,76 %
2016	Salaires de base	1 095 450	710 911	
	Primes	32 300	22 000	3,1 %

Source : tableau d'évolution des salaires et état du personnel

Aucune présentation des modalités d'attribution des primes ne figure dans les comptes rendus de groupe de direction ou de conseil d'administration qui semble ne pas avoir été informés du principe de l'attribution des primes. Par contre, le conseil d'administration a autorisé expressément la mise en place d'un complément de retraite, au sens de l'article 83 du code général des impôts, lors de sa réunion du 11 décembre 2008.

Dans ses observations provisoires, la chambre recommandait à la société de préciser dorénavant les éléments constitutifs de l'évolution de sa masse salariale dans les rapports de gestion. En réponse, la société a indiqué qu'elle allait suivre cette recommandation.

8.2.3 Les avantages en nature

En 2016, un téléphone portable professionnel avait été attribué à 17 salariés, des chèques vacances ont été mis en place en 2015 et des tickets restaurant à partir de 2007. Ces avantages représentent des sommes modestes¹⁰⁰ et sont retranscrits dans les fiches de paie. Le conseil d'administration, lors de sa réunion du 20 octobre 2017, a attribué à l'unanimité ces avantages qui relèvent d'une pratique très répandue dans les entreprises privées.

Par contre, la société prend en charge, pour l'ensemble de son personnel, un voyage d'études dans différentes villes européennes : Bordeaux en 2008, Hambourg en 2009, Venise en 2010, Berlin en 2011, Lisbonne en 2014 et Vienne en 2016. Ces voyages sont évoqués au cours de réunions de coordination interne de projet mais ne semblent pas avoir été autorisés par le conseil d'administration.

Dans ses observations provisoires, la chambre avait invité la société à saisir le conseil d'administration de cette question, afin de clarifier le statut de ces voyages, ainsi que les modalités de prise en charge par la société des frais occasionnés et le régime des absences accordées au personnel. Dans sa réponse, la SPL a indiqué prendre bonne note de cette observation et s'est engagée à informer désormais le conseil d'administration de son voyage annuel d'étude.

¹⁰⁰ 27 k€ à la charge de la société en 2016, le prix des forfaits de téléphone mobile est compris entre 23 € et 90 € mensuel.

9 CONCLUSION

La société Lyon Confluence exerce efficacement sa mission d'aménageur dans le cadre d'un projet urbain majeur. Sa rémunération contractuelle représente, fin 2017, 9 % des dépenses cumulées, comptabilisées au titre de l'exécution de ces contrats. Les résultats nets annuels, faibles mais constamment positifs depuis 2011, sont atteints grâce aux contrats que la Métropole attribue directement à la société, sous le régime de la quasi-régie mais surtout grâce à la rémunération du capital social.

La SPL autorise une réelle souplesse de gestion, qu'il s'agisse du recrutement de compétences, des modalités de gestion ou de la liberté de commercialisation des terrains aménagés sans solliciter l'avis des domaines.

Toutefois, les insuffisances du cadre juridique et comptable des SPL, déjà relevées en partie dans un rapport de la Cour des comptes¹⁰¹ et d'un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et du conseil général économique et financier¹⁰², sont parallèlement susceptibles de conduire à des pratiques contestables : la participation au capital de collectivités dont les compétences sont extérieures à l'objet social de la société et à la réalité de son activité, la mise en place purement formelle d'instances de gouvernance propres aux actionnaires minoritaires (assemblée spéciale, censeurs) qui ne jouent pas leur rôle, le pilotage de la société par les services de la collectivité, actionnaire principal et donneur d'ordre unique, au nom du contrôle analogue, au risque d'empiéter sur les prérogatives du conseil d'administration et de nuire à la bonne information des élus, le recours à des contrats in house portant sur des prestations que la société sous-traite elle-même en partie avec des conditions de mise en concurrence plus souples et l'absence de transparence sur les modalités de détermination des charges foncières cédées par la société aux différents promoteurs.

¹⁰¹ Référé du 15 juin 2017 sur « *les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques.* »

¹⁰² Revue des dépenses de juin 2017 portant sur « *la maîtrise des risques par les entreprises publiques locales* », réalisée dans le cadre du dispositif d'évaluation des dépenses publiques, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

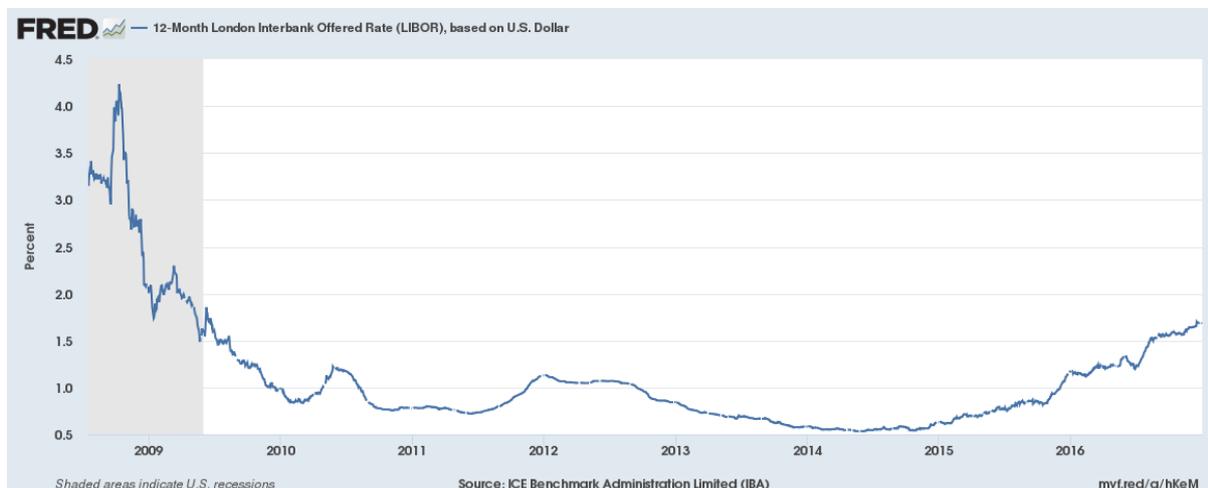
10 ANNEXES**10.1 Annexe 1 – La gouvernance de la société****Tableau 26 - Membres du conseil d'administration et de l'assemblée générale**

Année	Membres du CA	Membres de l'AG
2008	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
	2. J. DARNE (CU)	2. G. BUNA (VDL)
2009	3. L. LÉVÊQUE (CU)	3. A. DE LAVERNÉE (CG 69)
	4. P. BOUJU (CU)	4. T. BRAILLARD (RRA)
2010	5. A. GIORDANO (CU)	5. G. BARRET (La Mulatière)
	6. R. CRIMIER (CU)	6. F.-N. BUFFET (Oullins)
2011	7. D. BROLIQUIER (CU)	7. M. CHAPAS (Sainte-Foy)
	8. G. BARRET (CU)	
2012	9. R. BERNARD (CU)	
	10. Y. DESCHAMPS (CU)	
2013	11. G. BUNA (VDL)	
2014	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
	2. M. LE FAOU (CU)	2. L. PELAEZ (VDL)
	3. G. CLAISSE (CU)	3. A. DE LAVERNÉE (CG 69)
	4. A. BRUGNERA (CU)	4. A. FRIEDENBERG (RRA)
	5. R. BRUMM (CU)	5. V. DECHAMPS (La Mulatière)
	6. G. BARRET (CU)	6. S. GUILLEMIN (Oullins)
	7. C. BURILLON (CU)	7. B. GILLET (Sainte-Foy)
	8. H. GUIMET (CU)	
	9. R. BERNARD (CU)	
	10. D. BROLIQUIER (CU)	
	11. L. PELAEZ (VDL)	
2015	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
	2. M. LE FAOU (CU)	2. L. PELAEZ (VDL)
	3. G. CLAISSE (CU)	3. D. VALÉRO (CG 69)
	4. A. BRUGNERA (CU)	4. A. FRIEDENBERG (RRA)
	5. R. BRUMM (CU)	5. V. DECHAMPS (La Mulatière)
	6. G. BARRET (CU)	6. S. GUILLEMIN (Oullins)
	7. C. BURILLON (CU)	7. B. GILLET (Sainte-Foy)
	8. H. GUIMET (CU)	
	9. R. BERNARD (CU)	
	10. D. BROLIQUIER (CU)	
	11. L. PELAEZ (VDL)	
2016	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
	2. M. LE FAOU (CU)	2. L. PELAEZ (VDL)
	3. G. CLAISSE (CU)	3. D. VALÉRO (CG 69)
	4. A. BRUGNERA (CU)	4. E. BLANC (RRA)
	5. R. BRUMM (CU)	5. V. DECHAMPS (La Mulatière)
	6. G. BARRET (CU)	6. S. GUILLEMIN (Oullins)
	7. C. BURILLON (CU)	7. B. GILLET (Sainte-Foy)
	8. H. GUIMET (CU)	
	9. R. BERNARD (CU)	
	10. D. BROLIQUIER (CU)	
	11. L. PELAEZ (VDL)	

Source : rapports de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale

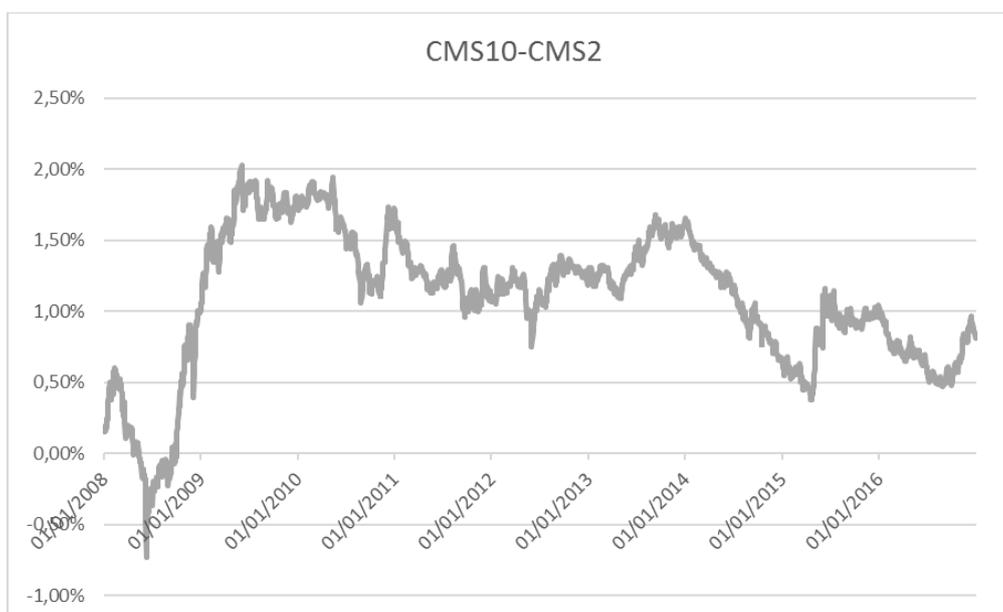
Annexe 2 : Evolution du Libor. USD 12 mois, de l'indicateur de pente CMS10-CMS2 au cours de la période sous revue et évolution de l'Euribor 12 mois.

Graphique 2 - LIBOR USD 12 mois - évolution sur la période sous revue



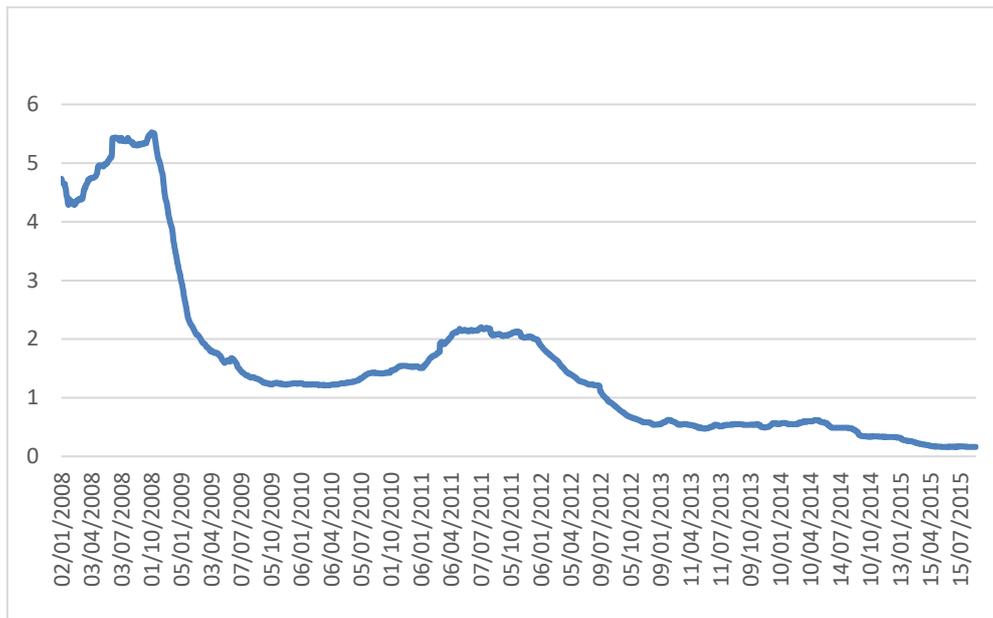
Source : banque fédérale de Saint-Louis. <https://fred.stlouisfed.org/categories/33003>

Graphique 3 - Evolution de l'indicateur de pente CMS 10 - CMS 2 - période sous revue



Source : site internet de la CBC Banque, graphique CRC

Graphique 4 - Evolution de l'Euribor 12 mois



Source : site internet de la Banque de France, graphique CRC

10.2 Annexe 2 – La commande publique

Tableau 27 – Seuils règlementaires et internes applicables

Date	Seuils règlementation	Seuils internes SPL
Décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649.	Travaux :5 270 000 € HT. Fournitures courantes et services (FCS) : 210 000 € HT.	Guide présenté au conseil d'administration du 4 mai 2006. Travaux :5 270 000 € HT. FCS : 210 000 € HT. La commission d'appel d'offres intervient : - au-delà de 210 000 € HT pour les FCS ; - au-delà d'1 M€ HT pour les travaux.
Décret modificatif n° 2008-1334 du 17 décembre 2008.	Travaux : 5 150 000 € HT. FCS : 206 000 € HT.	Guide présenté au conseil d'administration du 19 juin 2008. Travaux : 5 150 000 € HT. FCS : 206 000 € HT. La commission des marchés et achats intervient : - au-delà de 206 000 € HT pour les FCS ; - au-delà d'1M€ HT pour les travaux. Travaux entre 0 et 4 000 € HT : modalités « <i>facultatives</i> ». Travaux entre 4 001 et 90 000 € HT : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux entre 90 001 et 5 150 000 € HT : avis sur internet et BOAMP (+ commission des marchés et achats au-delà d'1 M€ HT). FCS entre 0 et 4 000 € HT : modalités « <i>facultatives</i> ». FCS entre 4 001 et 40 000 € HT : consultation de trois à cinq opérateurs. FCS entre 40 001 et 206 000 € HT : avis internet + BOAMP.

<p>Décret modificatif n° 2009-1702 du 30 décembre 2009.</p>	<p>Travaux : 4 845 000 € HT. FCS : 193 000 € HT.</p>	<p>Troisième version datée du 1^{er} mars 2010.</p> <p>Travaux : 4 845 000 € HT. FCS : 193 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 193 000 € pour les FCS ; - au-delà d'1 M€ pour les travaux. <p>Travaux de 0 à 20 000 € : modalités « <i>facultatives</i> ». Travaux de 20 001 à 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux de 90 001 à 4 845 000 € : site internet + BOAMP. FCS de 0 à 20 000 € : modalités « <i>facultatives</i> ». FCS de 20 001 à 50 000 € : consultation de trois à cinq fournisseurs. FCS de 50 001 à 193 000 € : BOAMP + site internet.</p>
<p>Décret modificatif n° 2011-2027 du 29 décembre 2011.</p>	<p>Travaux : 5 000 000 € HT. FCS : 200 000 € HT.</p>	<p>Quatrième version datée de février 2012.</p> <p>Travaux : 5 000 000 € HT. FCS : 200 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 200 000 € pour FCS ; - au-delà d'1 M€ pour travaux. <p>Travaux entre 0 et 15 000 € : modalités « <i>facultatives</i> ». Travaux entre 15 001 et 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux entre 90 001 € et 5 M€ : BOAMP + site internet.</p> <p>FCS entre 0 et 15 000 : modalités « <i>facultatives</i> ». FCS entre 15 001 et 50 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. FCS entre 50 001 et 200 000 € : avis sur internet + BOAMP.</p>

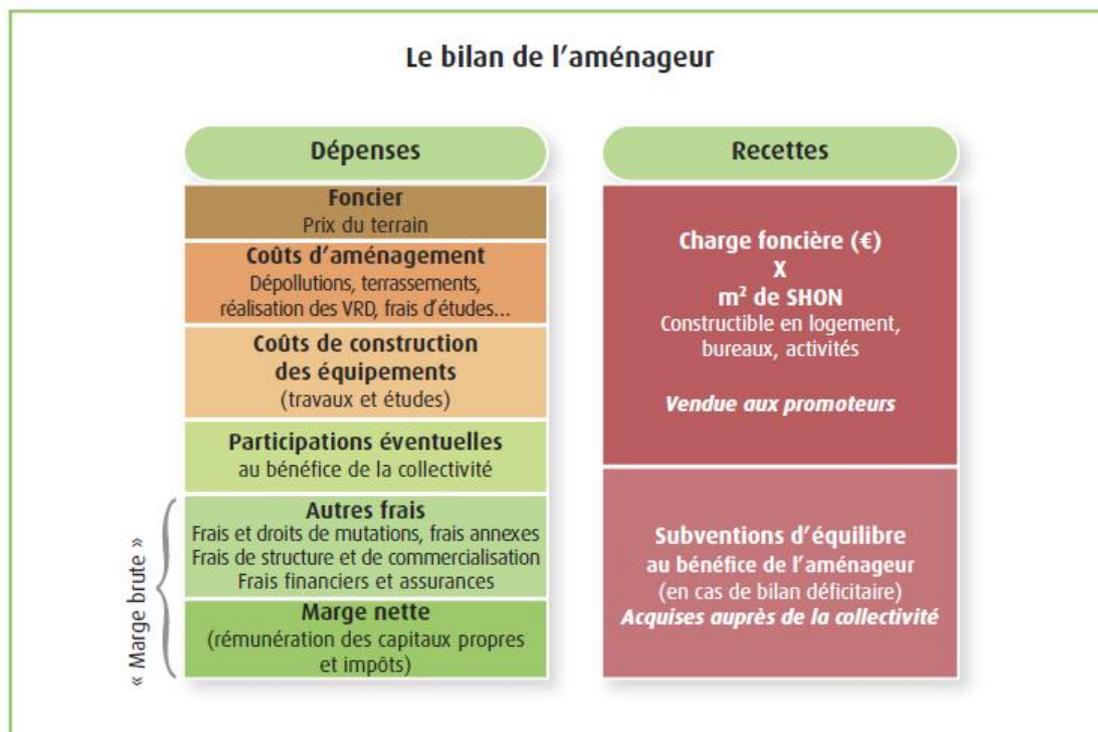
<p>Décret modificatif n° 2013-1259 du 27 décembre 2013.</p>	<p>Travaux : 5 186 000 € HT. FCS : 207 000 € HT.</p>	<p>Cinquième version datée de janvier 2014.</p> <p>Travaux : 5 186 000 € HT. FCS : 207 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 207 000 € pour les FCS ; - au-delà d'1 M€ pour les travaux. <p>Travaux entre 0 et 15 000 € : modalités « <i>facultatives</i> ». Travaux entre 15 001 et 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Entre 90 001 et 5 186 000 € : site Internet + BOAMP</p> <p>FCS entre 0 et 15 000 € : modalités « <i>facultatives</i> ». FCS entre 15 001 et 50 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Entre 50 001 et 207 000 € : site internet + BOAMP.</p>
<p>Décret modificatif n° 2015-1904 du 30 décembre 2015.</p>	<p>Travaux : 5 225 000 € HT. FCS : 209 000 € HT.</p>	<p>Septième version datée de janvier 2016.</p> <p>Travaux : 5 225 000 € HT. FCS : 209 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 209 000 € pour FCS ; - au-delà d'1 M€ pour travaux. <p>Travaux jusqu'à 25 000 € : modalités « <i>facultatives</i> ». Travaux entre 25 001 et 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux entre 90 001 et 5 225 000 € : site internet + BOAMP.</p> <p>FCS jusqu'à 25 000 € : modalités « <i>facultatives</i> ». FCS de 25 001 à 50 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. FCS de 50 001 à 209 000 € : avis internet + BOAMP.</p>
<p>Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.</p> <p>Pour les seuils : voir article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.</p>	<p>≤ 25 000 € HT : marché négocié ou MAPA. ≥ 25 000 € HT : MAPA.</p> <p>Travaux : 5 225 000 € HT. FCS : 209 000 € HT.</p>	<p>Pas de version transmise.</p>

10.3 Annexe 3 – Les déterminants de la charge foncière

➤ Pour l'aménageur

Dans une opération d'aménagement d'envergure, la valeur des terrains équipés est fondée sur les droits à construire qu'ils comportent. On parle de charges foncières par m² de SHON autorisée.

Le prix de vente des terrains équipés est le fruit d'un raisonnement qui permet à l'aménageur d'équilibrer son bilan :



Source : ADEF. 2011

La charge foncière résulte d'une série d'opérations :

- ◆ changement de réglementation ;
- ◆ restructuration foncière (le cas échéant) ;
- ◆ aménagements physiques (viabilisations, dépollutions...).

Le montant de la charge foncière se décompose entre :

- ◆ le prix d'achat du terrain brut, versé au propriétaire initial ;
- ◆ les divers coûts de mutation, frais annexes, frais d'études ;
- ◆ les coûts de libération du terrain ;
- ◆ les coûts d'aménagement (super et infrastructures, etc.) ;
- ◆ la rémunération de l'aménageur.

➤ Pour le promoteur

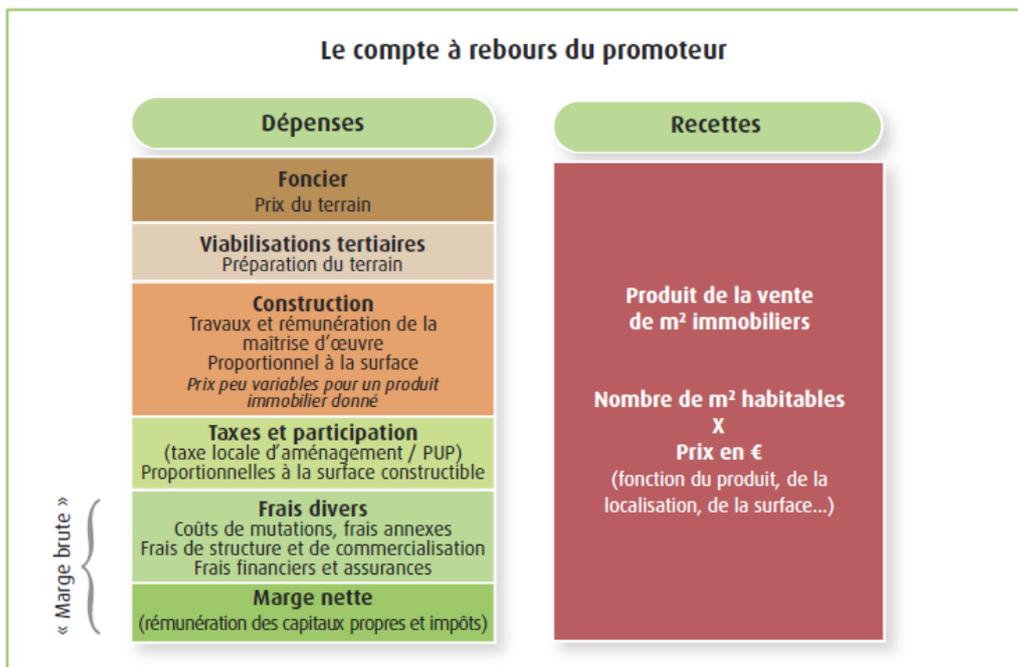
Pour le promoteur, dernier intervenant de la chaîne de production immobilière, le prix d'achat du terrain est souvent peu négociable, à un instant donné : ou bien les prix sont déjà établis, en tissu diffus, ou bien l'aménageur a déjà fixé ses niveaux d'exigence.

Pour savoir si son opération est réalisable, le promoteur établit un compte à rebours. Le point de départ de son raisonnement est le prix immobilier, dit « *prix de sortie* », auquel il espère vendre son programme. Ses prévisions peuvent être assez précises, sur des opérations relativement courtes (deux ans en moyenne), grâce au dispositif de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), qui lui permet de pré-vendre une partie de son opération et d'en garantir ainsi une partie du financement et de la commercialisation.

Le promoteur déduit de son chiffre d'affaires prévisionnel les différents postes incompressibles :

- ♦ la marge nette, qui doit s'élever à un minimum de 5 % pour rémunérer les capitaux propres ;
- ♦ les dépenses nécessaires à la production immobilière et à la vente : coûts de construction, de viabilisation éventuelle, frais généraux de la structure, frais financiers, frais de notaires et d'études, etc.

Une fois ces postes déduits, le montant restant est consacré à l'acquisition du terrain.



Source : ADEF. 2011

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr