



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

SYNDICAT MIXTE POUR L'ÉTUDE DE  
L'AMÉNAGEMENT DU PARC D'ACTIVITÉS  
ÉCONOMIQUES « LES PORTES DU TARN »

(Tarn)

Exercices 2012 et suivants



# TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>1. LE SYNDICAT MIXTE : UNE AUTONOMIE DE DÉCISION TRÈS RELATIVE</b>	<b>9</b>
1.1. La genèse du projet « Les Portes du Tarn ».....	9
1.1.1. La rencontre de projets départementaux et intercommunaux tarnais .....	9
1.1.2. Un projet sur une zone en développement.....	10
1.1.3. Un projet affichant de fortes ambitions qualitatives et quantitatives.....	10
1.2. Les statuts du syndicat .....	11
1.2.1. L'évolution de l'objet social .....	11
1.2.2. L'évolution de la composition du syndicat.....	14
1.3. La gouvernance.....	17
1.3.1. Une comitologie peu dynamique .....	17
1.3.2. Un président exerçant ses délégations sans contrôle .....	18
1.3.3. Une absence de personnel du syndicat mixte « Les portes du Tarn » .....	19
1.4. Fiabilité des comptes .....	20
1.4.1. L'absence de débat et de rapport d'orientation budgétaire .....	20
1.4.2. Un vote du budget tardif .....	21
1.4.3. Une absence de budget annexe retraçant les opérations d'aménagement....	21
1.4.4. Des frais d'études non amortis totalement en 2017 .....	22
1.5. La situation financière .....	22
1.5.1. Des flux financiers limités aux participations entrantes et sortantes .....	22
1.5.2. La capacité d'autofinancement .....	24
1.5.3. L'investissement .....	25
1.5.4. La trésorerie .....	26
<b>2. LE SYNDICAT MIXTE, CONCÉDANT DE LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ DES PORTES DU TARN .....</b>	<b>26</b>
2.1. Le contrat de concession d'aménagement, un cadre juridique imprécis au contrôle insuffisant .....	26
2.1.1. Le cadre juridique de l'opération d'aménagement .....	26
2.1.2. Le cocontractant du syndicat mixte : la société publique locale d'aménagement du Tarn, une société au capital social devenu irrégulier ...	27
2.1.3. Un contrat au contenu imprécis .....	28
2.1.4. Un contrôle analogue inadapté.....	36
2.2. Le contrat de concession d'aménagement, une gestion à risques.....	40
2.2.1. Une cartographie des risques inexistante.....	40
2.2.2. Des clauses de réexamen non utilisées .....	41
2.3. Un modèle économique au seul risque du syndicat mixte « Les portes du Tarn » et des collectivités membres .....	42
2.3.1. Des participations publiques non couvertes par la fiscalité générée.....	42
2.3.2. Le financement de la trésorerie.....	43
2.3.3. Une rémunération du concessionnaire qui n'est pas liée aux conditions de réalisation de l'opération.....	45

2.4. La réalisation du projet .....	47
2.4.1. Une commercialisation peu avancée.....	47
2.4.2. Des travaux relevant principalement de la voirie départementale et communale, hors zone d'aménagement concerté .....	50
2.4.3. Une stratégie de commercialisation à repenser.....	51
<b>ANNEXES.....</b>	<b>53</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>56</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>	<b>57</b>

## SYNTHÈSE

Le syndicat mixte « Les Portes du Tarn », dénommé SMIX, a été créé par arrêté préfectoral du 25 mai 2009 entre le département du Tarn et la communauté de communes Tarn-Agout. Jusqu'en 2018, le syndicat mixte a eu pour seule compétence la création, l'aménagement, le financement et la gestion de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du futur parc d'activités économiques « Les Portes du Tarn », ce qui représente un investissement global de 87 M€. En juillet 2012, un contrat de concession d'aménagement a été signé avec la société publique locale d'aménagement du Tarn (SPLA 81).

La compétence développement économique ayant été retirée aux départements par la loi NOTRe, le SMIX s'est transformé, en 2018, en un syndicat mixte ouvert avec des compétences à la carte, en vue de permettre le maintien du département du Tarn en son sein. Les nouveaux statuts permettent d'inclure des compétences exercées antérieurement par le SMIX en dehors de tout cadre légal (la voirie). Le périmètre des nouvelles compétences, notamment celle de l'aide aux entreprises, doit être précisé et donner lieu à convention de délégation de la part des établissements publics de coopération intercommunale concernés. Aucun lien n'est établi entre les contributions des collectivités membres et le coût réel de la compétence transférée.

Les nouveaux statuts, adoptés en 2018, vont également permettre un rééquilibrage des pouvoirs au sein du SMIX, jusque-là très dépendant du département du Tarn dans son fonctionnement interne. Le département de la Haute-Garonne et la communauté de communes de Val'Aïgo, en cohérence avec la nouvelle carte intercommunale, ont en effet intégré le syndicat.

La concession d'aménagement « ZAC Les Portes du Tarn » n'a pas fait l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence préalable. La passation de ce contrat a bénéficié de l'exception du « *in house* », applicable sous conditions aux contrats conclus entre les collectivités actionnaires et leur SPLA. L'organisation et l'exercice du contrôle réalisé par le SMIX ne permettent pourtant pas de garantir le respect du critère du contrôle analogue.

Le SMIX ne tient aucun budget annexe pour suivre l'opération d'aménagement concédée. L'adoption obligatoire de ce budget permettrait pourtant de retracer l'exhaustivité des financements versés à la SPLA, en distinguant leur nature.

Il est confié au concessionnaire, la SPLA 81, de larges missions au contour peu défini. Tant la participation du concédant que le bilan financier prévisionnel, le planning prévisionnel ou le programme des constructions sont présentés de manière imprécise.

L'opération connaît, de surcroît, une extension irrégulière de son périmètre, acceptée par le concédant. C'est ainsi que des prestations entrant dans le bilan de l'opération sont assurées au bénéfice de collectivités non actionnaires, et/ou portent sur des activités ne relevant pas de la concession d'aménagement. Ces irrégularités permettent de bénéficier de l'exception *in-house* et ont des conséquences tant sur la rémunération du concessionnaire que sur l'équilibre économique de l'opération et sur son bilan.

La rémunération de la SPLA 81 est fixée de manière forfaitaire à 14 333 k€ HT pour l'ensemble de l'opération, sans faire l'objet d'un véritable contrôle. Le SMIX et les collectivités membres prennent en charge l'intégralité du risque économique inhérent à l'opération. La

convention d'aménagement n'a procédé à aucun transfert ni de risque ni de responsabilité, le concessionnaire ne se voyant fixer aucune obligation contractuelle quant au respect du programme et de l'enveloppe financière.

Au 1<sup>er</sup> décembre 2018, seulement 2 % des surfaces cessibles ont été commercialisés. La ZAC « Les Portes du Tarn » ne bénéficie que d'une seule implantation effective de société, et il s'agit d'une entreprise tarnaise. Elle n'a pas encore attiré d'entreprises provenant du monde économique toulousain. Cette opération a répondu davantage, pour l'instant, aux attentes d'aménagement urbain de la commune de Saint Sulpice, qui souhaitait la réalisation d'un contournement routier.

La stratégie globale devra être adaptée en vue d'assurer l'équilibre économique et financier de l'opération.

## RECOMMANDATIONS

1. Formaliser les mises à disposition de personnel par des conventions conclues entre le syndicat mixte et le département du Tarn. *Mise en œuvre en cours.*
2. Rembourser au département du Tarn le coût des mises à disposition de personnel. *Mise en œuvre en cours.*
3. Respecter les dispositions de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales, en établissant un rapport d'orientation budgétaire. *Totalement mise en œuvre.*
4. Adopter un budget annexe pour le suivi de l'opération d'aménagement concédée en distinguant les financements apportés à la société publique locale d'aménagement du Tarn selon leur nature. *Non mise en œuvre.*
5. Adopter un règlement intérieur du comité d'engagement et de suivi, donnant un cadre opérationnel au contrôle analogue. *Non mise en œuvre.*
6. Renforcer l'effectivité du contrôle analogue de la société publique locale d'aménagement du Tarn, condition du maintien de l'exception « *in house* ». *Non mise en œuvre.*
7. Rédiger un avenant pour introduire les modifications nécessitées par la réalisation des aléas contractuellement définis. *Mise en œuvre en cours.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

## INTRODUCTION

*Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat mixte « Les Portes du Tarn » a été ouvert le 30 août 2018 par lettre du président de section adressée à M. Christophe Ramond, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 30 août 2018 à M. Thierry Carcenac, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 28 décembre 2018 et 7 janvier 2019.

Lors de sa séance du 4 février 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Christophe Ramond. M. Thierry Carcenac, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 15 octobre 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.



### 1.1.2. Un projet sur une zone en développement

Le territoire de la ZAC « Les Portes du Tarn » est très bien situé, à proximité de la métropole toulousaine. Il est desservi par les axes routiers (notamment l'A68), dans un environnement connaissant une progression démographique significative.

Dotée du label « zone d'intérêt régional », la ZAC constitue une offre de surfaces industrielles et commerciales supplémentaires de 198 ha et commercialisables de 126 ha.

Le département du Tarn compte à lui seul cinq zones d'intérêt régional, dont une zone d'activité à Gaillac et une située à Saint-Sulpice-la-Pointe, à proximité immédiate des « Portes du Tarn ». Ces zones disposent encore de surfaces cessibles. Cependant, la ZAC « Les Portes du Tarn », ciblant des activités nécessitant de très grandes surfaces, propose une offre complémentaire.

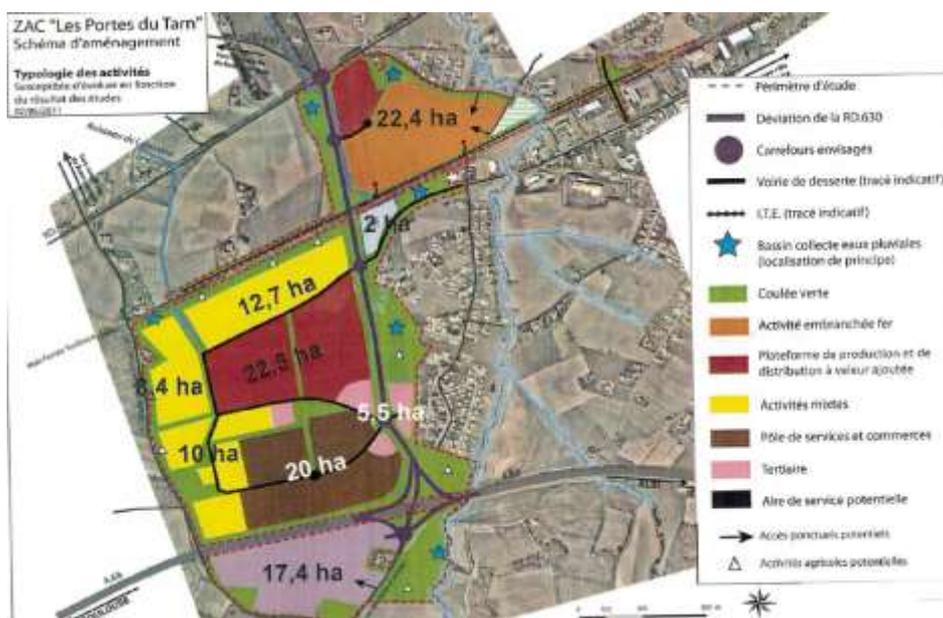
### 1.1.3. Un projet affichant de fortes ambitions qualitatives et quantitatives

Le projet affiche des objectifs ambitieux et diversifiés en matière d'économie, d'environnement et d'infrastructures.

Le syndicat mixte définit ainsi la ZAC comme un parc « éco industriel ». Il inscrit ce projet d'aménagement dans une logique de développement durable et de qualité du territoire :

- captant une part du dynamisme économique et fiscal de l'aire toulousaine ;
- accueillant des activités tertiaires et des commerces répondant aux besoins de la population ;
- développant sur tout le parc une démarche environnementale (infrastructures ferroviaires, liaisons et déplacements facilités, gestion du bruit et de l'eau...) ;
- améliorant le potentiel d'employabilité sur le territoire.

carte 2 : Répartition et typologie des secteurs d'activités



Source : document de présentation de création de la ZAC

Par cette démarche qualitative et environnementale, le syndicat mixte s'impose des contraintes en termes de commercialisation et de recherche des prospects. Il limite ainsi le ratio de la superficie commercialisable et par conséquent les produits de cession.

**tableau 1 : Surfaces globales**

<b>Surface du périmètre de ZAC envisagé</b>	<b>199 ha</b>	
<b>Surface cessionnable</b>	<b>105,4 ha</b>	Soit 53 % de la surface de la ZAC
Activités embranchées (li)	22,8	
Reserves de distribution à valeur ajoutée	3	
<b>Activités mixtes</b>	<b>27,8</b>	
Pôle de services et de commerces	20	
Tertiaire	7,8	
Services sur emprise réservée	1	
Espaces cessionnables sur aire de service	2	
<b>Surface pour équipements publics</b>	<b>15,9 ha</b>	Soit 8 % de la surface de la ZAC
Aire de services (hors activités liées au terroir et au tourisme)	12,6 ha	
Reserve foncière pour équipement public	1,8 ha	
Espace réservé (ex : gare)	1,5 ha	
<b>Surface estimée des emprises publiques</b>	<b>77,4 ha</b>	Soit 39 % de la surface de la ZAC
<b>Dont espaces verts</b>	<b>50 ha</b>	
Espaces verts avec parcours pédagogique		
Art de loisir		
Activités agricoles à valeur ajoutée		
Bois protégés		

Source : document de présentation de création de la ZAC

L'un des objectifs fort de ce projet est d'accroître l'employabilité des habitants sur le territoire. Le syndicat mixte a conduit deux simulations de créations d'emplois, reposant sur une hypothèse basse de 2 217 emplois et haute de 3 970 emplois.

## 1.2. Les statuts du syndicat

Les statuts du syndicat mixte ont profondément évolué au cours de la période sous revue, tant dans la définition de l'objet social que dans la composition de ses membres.

### 1.2.1. L'évolution de l'objet social

#### 1.2.1.1. Un objet social limité à la compétence économique

Le syndicat mixte est un établissement public local n'ayant aucune compétence obligatoire. Ses compétences sont limitées à son objet social. Elles sont exclusivement constituées de compétences transférées relevant des collectivités membres.

Depuis 2012, l'objet social du SMIX inclut la création, l'aménagement, le financement et la gestion d'une ZAC, l'acquisition des biens immobiliers nécessaires à sa réalisation et la prise de participation à une SPLA concernant la ZAC<sup>1</sup>.

Cette compétence économique pouvait régulièrement, en 2012, lui être transférée par ses deux collectivités membres que sont le département du Tarn et la CCTA.

<sup>1</sup> Article 2 statuts 2012 du syndicat mixte.

### 1.2.1.2. Une modification de l'objet social rendue nécessaire par la loi NOTRÉ

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRÉ », a fait évoluer les compétences des départements. La clause de compétence générale leur est retirée. Le développement économique ne fait plus partie des compétences qui leur sont reconnues.

Le préfet du Tarn a ainsi déféré devant le tribunal administratif, le 15 février 2018, la délibération du 13 octobre 2017 de l'assemblée départementale désignant ses représentants au sein du syndicat mixte, soutenant que le département du Tarn n'avait plus compétence depuis la loi NOTRÉ pour participer à un syndicat dont l'objet social relevait de la seule compétence économique.

Le SMIX a alors modifié ses statuts le 11 juin 2018, se transformant en un syndicat mixte ouvert avec des compétences à la carte. Le préfet du Tarn s'est désisté de sa requête le 14 juin 2018.

Le nouvel objet social inclut quatre cartes de compétences<sup>2</sup> sur le territoire foncier de la ZAC :

- carte n° 1 : Création, aménagement, financement et gestion de la zone d'aménagement économique, soit directement, soit par concession ;
- carte n° 2 : Octroi des aides à l'immobilier d'entreprise : en vertu des stipulations des conventions de délégation d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise, conclues entre les communautés de communes, délégantes, et les conseils départementaux, délégataires, cette compétence sera transférée au syndicat, sur le périmètre du parc d'activités des Portes du Tarn, par les conseils départementaux au nom et pour le compte des deux communautés de communes ;
- carte n° 3 : Réalisation de la voirie relevant des départements, ainsi que l'acquisition, par voie amiable, préemption ou expropriation, des biens immobiliers nécessaires à la réalisation des voiries permettant la réalisation de l'échangeur n° 5, du boulevard urbain et des autres voiries de niveau départemental, ainsi que les espaces de compensation faune-flore, prévus dans le cadre de la délégation unique de personnel. La création et la gestion, pour la partie voirie de niveau départemental, de la zone d'aménagement différé « Les Portes du Tarn » ;
- carte n° 4 : Promotion du tourisme et création d'équipements touristiques notamment en matière de viticulture (carte relevant de la compétence des départements).

---

<sup>2</sup> Article 2 statuts de 2018 du syndicat mixte.

**tableau 2 : Compétences 2018**

Adhérents	Carte n° 1 ZAE	Carte n° 2 Aides à l'immobilier d'entreprise	Carte n° 3 Voirie	Carte n° 4 Tourisme
Département du Tarn		X	X	X
Communauté de communes Tarn-Agout	X			
Département de la Haute-Garonne		X	X	X
Communauté de communes de Val'Aïgo	X			

Source : statuts 2018

Cette modification des statuts et des compétences ne s'accompagne toutefois d'aucune modification du contenu des opérations conduites par le SMIX sous sa maîtrise d'ouvrage ou restant à conduire. Elle découpe l'opération en plusieurs strates de compétences.

Les deux communautés de communes ont opté pour l'aménagement de la zone, présenté comme l'objectif principal de l'établissement public. Les deux départements ont opté pour les trois autres compétences.

La voirie, et particulièrement la voirie départementale, n'était aucunement mentionnée dans l'objet social défini par les précédents statuts de 2012. Pourtant, des travaux conduits entre 2012 et 2018, ont bien relevé de cette compétence. Le SMIX tire sa compétence de ses statuts. Par suite, la reconnaissance du caractère d'utilité publique des travaux de voirie départementale, de même que les conventions conclues entre ce dernier et la SPLA 81 sont sans influence sur son périmètre de compétence. Sa compétence statutaire se limitait à l'aménagement de la ZAC, et ne pouvait inclure des équipements de voirie non indissociables de cette dernière avant 2018.

L'échangeur et le barreau routier ont fait l'objet d'une remise le 23 juin 2017 et la voirie communale, le 30 novembre 2017. Les nouveaux statuts de 2018 du syndicat permettent d'inclure des compétences réalisées antérieurement en dehors de tout cadre légal.

En ce qui concerne la carte n° 2, « l'octroi des aides à l'immobilier d'entreprise », les deux départements membres ne peuvent transférer cette compétence au syndicat mixte qu'à partir du moment où elle leur a été déléguée par les communautés de communes<sup>3</sup>. L'existence de telles conventions de délégation constitue donc un préalable à l'intervention du syndicat mixte. Or il n'y a, pour l'instant, aucune convention de délégation de nature à justifier la modification des statuts intervenue. Ces conventions devraient être adoptées avant la fin de l'année 2019 selon la réponse du syndicat mixte.

Enfin, la compétence tourisme adjointe au périmètre de l'objet social du SMIX, pour laquelle les départements ont opté, est imprécise.

<sup>3</sup> Article L. 1511-3 du code général des collectivités territoriales : « Dans le respect de l'article L. 4251-17, les communes, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont seuls compétents pour définir les aides ou les régimes d'aides et décider de l'octroi de ces aides sur leur territoire en matière d'investissement immobilier des entreprises et de location de terrains ou d'immeubles. Ces aides revêtent la forme de subventions, de rabais sur le prix de vente, de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, d'avances remboursables ou de crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché. [...] Ces aides donnent lieu à l'établissement d'une convention et sont versées soit directement à l'entreprise bénéficiaire, soit au maître d'ouvrage, public ou privé, qui en fait alors bénéficier intégralement l'entreprise. [...] Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, par voie de convention passée avec le département, lui déléguer la compétence d'octroi de tout ou partie des aides mentionnées au présent article. »

L'article 20 des statuts de 2018 stipule que « la clé de répartition des participations, telle que prévue par le compte-rendu annuel au concédant (CRAC) 2016, respecte les règles de financement de chaque membre adhérent au syndicat mixte, en fonction de leur carte de compétence respective ».

Il est dressé un tableau détaillant les contributions annuelles de chaque membre jusqu'en 2042. Toutefois, il n'a été opéré aucune valorisation des coûts rattachés à chaque carte de compétence. Aucun lien n'est donc établi entre les contributions des collectivités membres et le coût réel de la compétence transférée, or une collectivité ne peut financer une compétence qui n'entre pas dans ses attributions. Les départements ne peuvent, par exemple, continuer à financer les travaux relevant de la compétence économique.

La chambre invite donc le SMIX à établir une convention, après le vote des délibérations de délégation de compétences, pour déterminer les conditions d'octroi des aides aux entreprises, en conformité avec les nouveaux statuts. Un lien devra être, par la suite, établi entre les contributions des collectivités et le coût des compétences transférées.

## **1.2.2. L'évolution de la composition du syndicat**

### **1.2.2.1. La place prépondérante du département du Tarn jusqu'en 2018**

Jusqu'au vote des nouveaux statuts en 2018, le syndicat mixte était composé de deux membres seulement, le département du Tarn et la CCTA.

L'article 5 des statuts dispose que l'organe délibérant du syndicat mixte est le conseil syndical, qu'il est composé de neuf membres dont cinq représentant le département du Tarn et quatre la CCTA.

Le conseil syndical élit en son sein un bureau composé d'un président, de deux vice-présidents et d'un secrétaire. Le président du syndicat mixte est depuis l'origine le président du conseil départemental du Tarn, tout d'abord M. Thierry Carcenac, puis, depuis le 27 octobre 2017, M. Christophe Ramond.

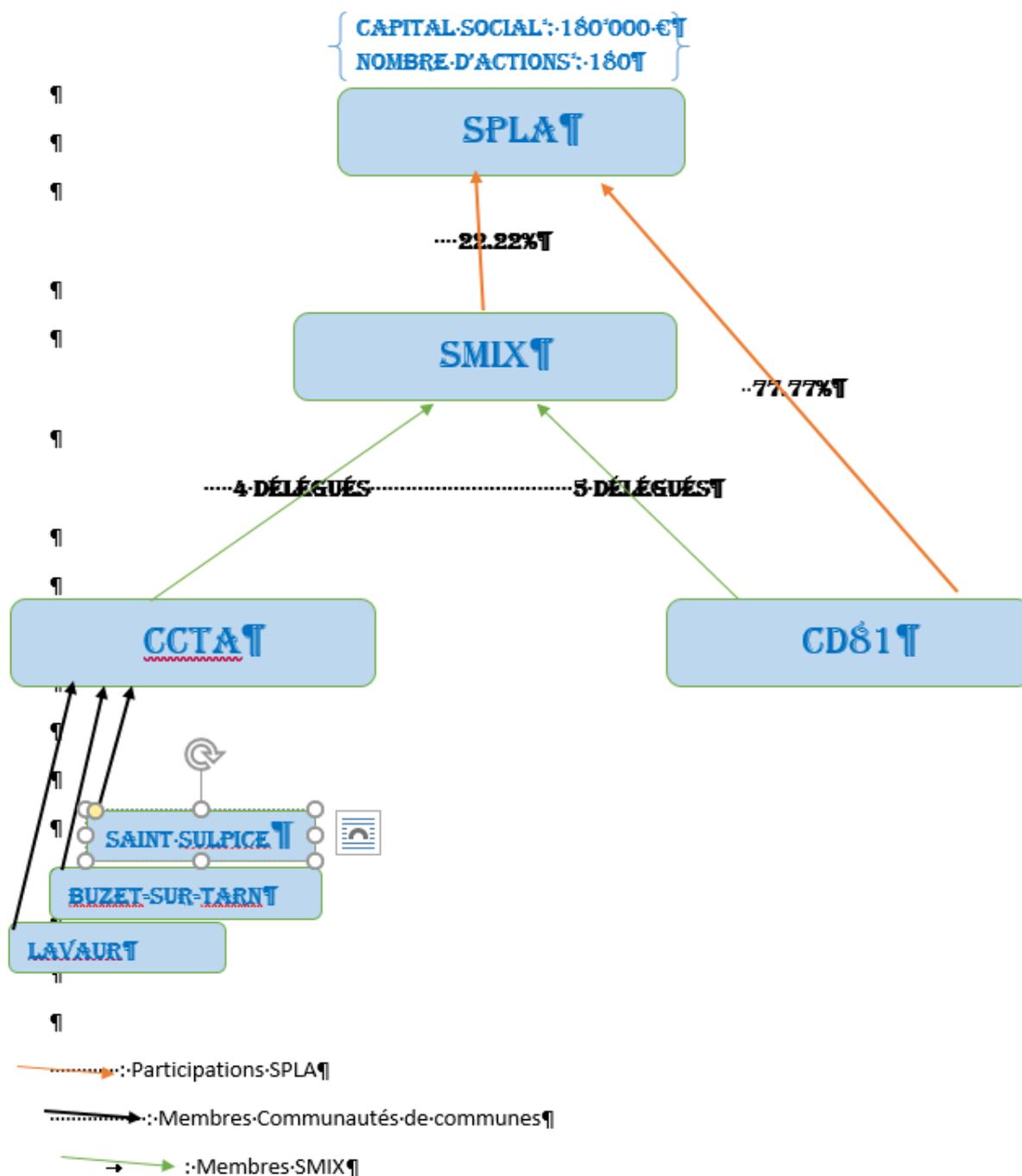
Les réunions du conseil syndical et celles du bureau sont initiées soit par le président au moins une fois par semestre, soit à la demande du tiers de ses délégués (trois membres). Le conseil syndical a toujours été convoqué sur la période sous revue à l'initiative du président du conseil départemental. Le conseil syndical peut délibérer si la moitié plus un de ses délégués est présente, le quorum étant fixé à cinq membres. La présence des cinq représentants du conseil départemental suffit donc à atteindre le quorum.

Le département du Tarn et la CCTA versaient chacun une contribution déterminée par les statuts, finançant les autres charges à hauteur de 60 % pour le département du Tarn et à hauteur de 40 % pour la CCTA. Le département du Tarn est ainsi le principal contributeur de la structure.

Le syndicat mixte ne disposant d'aucun personnel propre, c'est le personnel du département du Tarn qui réalise les travaux administratifs, le suivi financier et juridique de la structure. Aucun élément ne retrace l'existence d'une mise à disposition de personnel de la CCTA vers le syndicat. Le siège du syndicat est dans les locaux du département du Tarn.

Ainsi jusqu'en 2018, le département du Tarn apportait une participation financière, humaine et matérielle prépondérante dans cette structure, qui ne disposait pas de moyens nécessaires à son fonctionnement.

graphique 1 : Statuts antérieurs à 2018



### 1.2.2.2. Un changement des équilibres en 2018

Les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale de la Haute-Garonne et du Tarn<sup>4</sup> ont modifié le périmètre de la CCTA et de la communauté d'agglomération

<sup>4</sup> Adoptés respectivement les 16 novembre 2016 et 29 mars 2016.

Val'Aïgo (CCVA). C'est ainsi que la commune de Buzet, précédemment membre de la CCTA, a été rattachée à la CCVA.

Les statuts du SMIX ont donc été révisés, le 11 juin 2018, pour tenir compte de l'évolution de la carte intercommunale. L'entrée de la CCVA s'imposait dès lors qu'une partie de la ZAC relève du périmètre de la commune de Buzet-sur-Tarn. L'entrée du département de la Haute-Garonne dans le syndicat mixte s'est imposée également pour maintenir l'équilibre économique du projet.

L'ouverture à deux nouveaux membres a permis un rééquilibrage des pouvoirs au sein du syndicat, jusque-là fortement dépendant du département du Tarn.

En effet, si la présidence du syndicat mixte est toujours assurée par le président du conseil départemental du Tarn, et ses missions par le personnel départemental, les équilibres de pouvoir en son sein sont sensiblement modifiés. La composition du comité syndical a été portée à 16 membres dont 6 représentants pour le département du Tarn, 3 pour le département de la Haute-Garonne, 2 pour la CCVA et 5 pour la CCTA. Les délibérations ne peuvent être adoptées qu'à une majorité d'au moins 85 % des suffrages exprimés<sup>5</sup>. C'est ainsi que tous les membres, à l'exception de la CCVA, ont une minorité de blocage et les membres fondateurs tarnais ne peuvent dès lors imposer leurs décisions<sup>6</sup>.

À compter de 2018, le montant des participations des membres du syndicat mixte a été redéfini. Le département du Tarn, qui contribuait à hauteur de 60 %, ne contribue plus qu'à hauteur de 42 % :

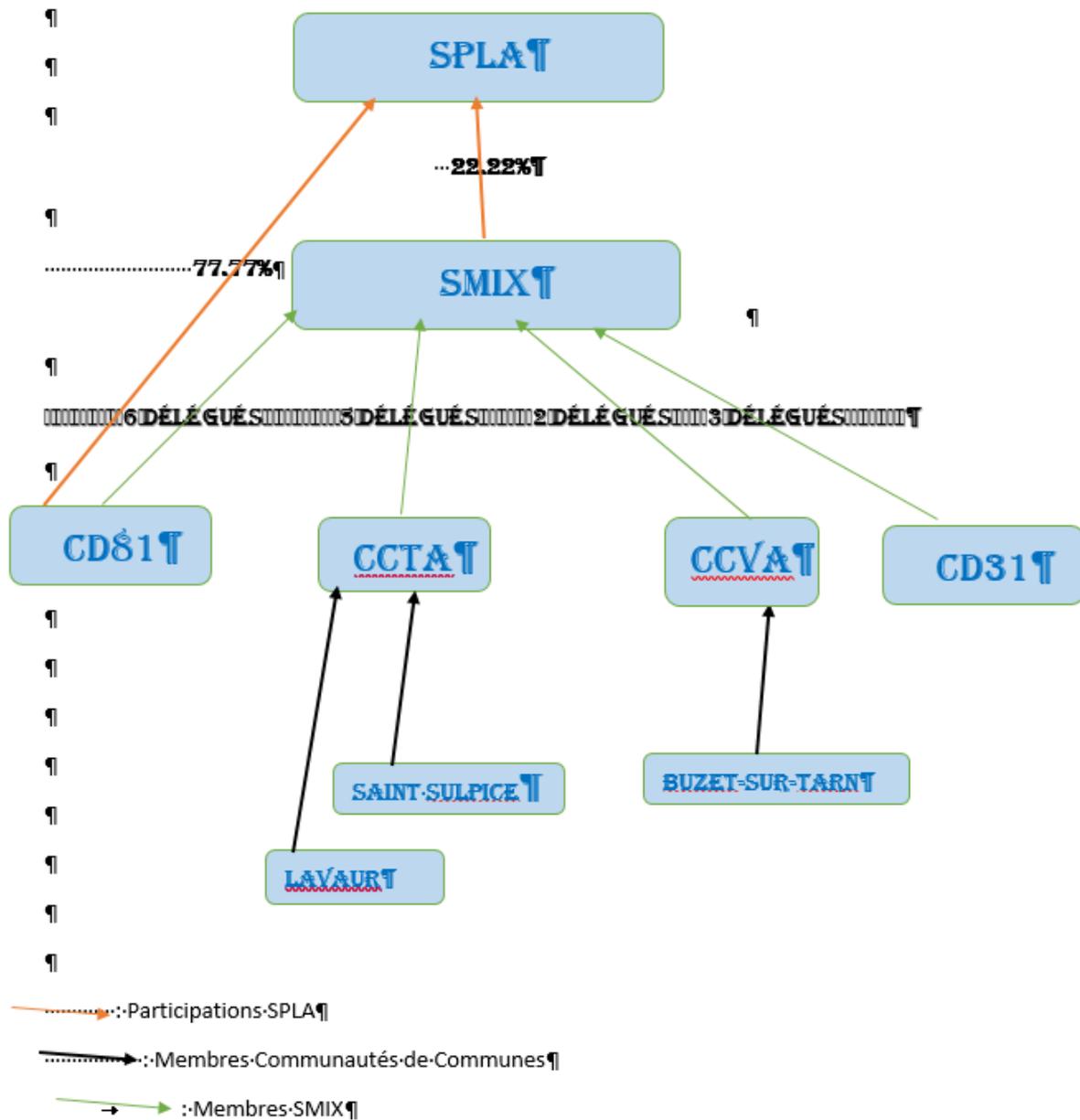
- 42,4 % par le département du Tarn (incluant les équipements autoroutiers) ;
- 30 % par la CCTA (incluant la voirie) ;
- 16,9 % par le département de la Haute-Garonne ;
- 10,7 % par la CCVA.

---

<sup>5</sup> Article 9 des statuts de 2018, soit 14 voix.

<sup>6</sup> Seulement 11 voix.

graphique 2 : Statuts 2018



### 1.3. La gouvernance

#### 1.3.1. Une comitologie peu dynamique

Le conseil syndical est chargé d'administrer et de gérer le syndicat mixte. Il fixe les orientations et prend les mesures nécessaires pour la mise en œuvre des missions du syndicat mixte. Il vote le budget et toutes les délibérations relatives à la gestion de la structure. Il se réunit, selon les statuts, au minimum une fois par semestre.

Si le conseil syndical s'est réuni en moyenne quatre fois par an au début de son existence, le nombre de réunions tend néanmoins à diminuer en 2015 puis en 2017 (deux réunions). Elles se limitent à l'adoption des budgets primitifs et comptes administratifs et à la désignation des représentants au sein de la SPLA. Des sujets majeurs, comme les conséquences de la loi NOTRÉ

et la nécessaire refonte des statuts, les modifications de périmètre, le financement de la ZAC, n'y sont pas débattus.

En fait, la réunion du conseil syndical se déroule postérieurement, la même journée, à celle du comité de suivi de la concession « Les Portes du Tarn » et à celle du conseil d'administration de la SPLA 81. Les membres du conseil syndical participent à ces différentes instances. Cette similitude de membres, si elle facilite la diffusion de l'information, limite de fait le rôle du conseil syndical, qui entérine les décisions prises.

Aucun registre ne retrace les échanges au sein du conseil syndical, les comptes rendus des séances sont succincts, les délibérations adoptent à l'unanimité toutes les propositions.

Le conseil syndical ne remplit donc que formellement sa mission, et n'a de surcroît aucune réelle maîtrise de la gestion de l'opération d'aménagement.

### **1.3.2. Un président exerçant ses délégations sans contrôle**

Le président convoque les séances du conseil syndical et dirige les débats. Il prépare et exécute les délibérations, ordonne les dépenses et prescrit les recettes ; il est le seul chargé de l'administration. Il dispose en outre de diverses délégations.

Le conseil syndical a délégué au président certaines de ses attributions<sup>7</sup>, dont la préparation, la passation et l'exécution des marchés (avec seuil défini, inférieur à 207 000 € HT pour 2017), la souscription des contrats d'assurance, la fixation de la rémunération et le règlement des honoraires des tiers (avocats, huissiers...), l'exercice du droit de préemption directement ou la délégation de ce droit, et la représentation du SMIX devant les juridictions. La délibération précise que ces délégations sont assorties de l'obligation de rendre compte à chaque réunion du comité.

Or, le président ne présente pas de rapport sur ses délégations, ni au bureau syndical, ni au cours des séances ordinaires du SMIX. Le président a, par exemple, esté en justice. Il n'a pas fait pour autant de compte rendu au conseil syndical.

Le conseil syndical n'exerce donc aucun contrôle sur les délégations consenties à son président. Son pouvoir de décision apparaît très restreint.

---

<sup>7</sup> Les délibérations des 19 avril 2011, 12 juin 2014, 29 mai 2015 et 27 octobre 2017.

### 1.3.3. Une absence de personnel du syndicat mixte « Les portes du Tarn »

#### 1.3.3.1. Un personnel mis à disposition sans cadre légal

Selon l'article 13 des statuts, le personnel est soumis aux dispositions générales applicables aux personnels de la fonction publique<sup>8</sup>.

Le syndicat mixte ne dispose d'aucun personnel propre pour réaliser ses tâches administratives, juridiques et financières. Ces dernières sont réalisées par des agents du département du Tarn, sans aucune délibération des deux entités et sans aucune convention de mise à disposition. De surcroît aucun coût de gestion n'est porté à la charge du syndicat mixte pendant la période sous revue.

#### 1.3.3.2. Des délégations de signature irrégulières

Par arrêté du 19 octobre 2009 le président du syndicat mixte donne délégation de signature à plusieurs personnels du département du Tarn :

- la directrice du développement du conseil départemental, chargée de la gestion administrative, pour toute correspondance administrative courante, toute pièce administrative sauf les marchés, les contrats, les arrêtés... et les pièces comptables relatives à l'exécution du budget syndical ;
- la cheffe du service des politiques économiques, direction du développement du conseil départemental du Tarn, pour les correspondances administratives courantes et les pièces comptables relatives à l'exécution du budget syndical ;
- la cheffe du bureau du budget et de la gestion financière, direction des finances du conseil départemental du Tarn, chargée de la gestion comptable, pour les pièces comptables relatives à l'exécution du budget syndical.

Selon l'article 11 des statuts du SMIX<sup>9</sup>, le président peut déléguer une partie de ses fonctions à d'autres membres du bureau. Cependant, aucune délégation de signature n'est prévue par les statuts, et les bénéficiaires, en tout état de cause, ne sont pas membres du bureau.

Le personnel du conseil départemental du Tarn n'étant pas mis à disposition, le président du syndicat mixte ne peut donner, en sa qualité, des délégations de signature à ce personnel. Ces délégations empreintes d'irrégularités font courir un risque juridique au syndicat mixte pour tous les actes qui pourraient être établis sous ce couvert. Ces irrégularités illustrent la confusion existante dans la gestion administrative du syndicat.

---

<sup>8</sup> Article L. 5721-6-1 du code général des collectivités territoriales : « Le transfert de compétences à un syndicat mixte entraîne de plein droit l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice, ainsi qu'à l'ensemble des droits et obligations qui leur sont attachés à la date du transfert : 1° Au moment de la création du syndicat : [...] Toutefois, lorsque le syndicat mixte est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées par accord entre les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale qui participent à la création du syndicat. L'affectation des personnels est décidée dans les mêmes conditions. [...] 2° En cas d'extension ultérieure des compétences ou du périmètre du syndicat : des dispositions des premiers et derniers alinéas du 1° du présent article. Toutefois, lorsque le syndicat mixte est compétent en matière de zones d'activité économique, les conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de cette compétence sont décidées dans les conditions fixées par les statuts du syndicat et, à défaut, par délibérations concordantes du comité du syndicat mixte et des organes délibérants des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale membres. L'affectation des personnels est décidée dans les mêmes conditions. »

<sup>9</sup> Conformément à l'article L. 5211-9 du code général des collectivités territoriales.

## **Recommandations**

- 1. Formaliser les mises à disposition de personnel par des conventions conclues entre le syndicat mixte et le département du Tarn. *Mise en œuvre en cours.***
- 2. Rembourser au département du Tarn le coût des mises à disposition de personnel. *Mise en œuvre en cours.***

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

Le SMIX a été constitué pour suivre le projet d'aménagement de la zone d'activité « Les Portes du Tarn », d'un montant de 87 M€, mais ne dispose pour ce faire d'aucun salarié, d'aucun local, et le fonctionnement de son comité syndical est limité. De 2012 à 2018, le président du comité syndical, occupant par ailleurs les fonctions de président du conseil départemental du Tarn, utilise les services départementaux pour assurer le suivi des obligations légales de la structure.

L'adoption de nouveaux statuts en 2018 et l'adhésion de nouveaux membres devraient modifier l'équilibre de la structure. Le cadre d'intervention du syndicat mérite d'être précisé, notamment en matière d'aides aux entreprises, et les contributions des membres clairement rattachées au coût des compétences transférées à évaluer.

### **1.4. Fiabilité des comptes**

#### **1.4.1. L'absence de débat et de rapport d'orientation budgétaire**

Le débat d'orientation budgétaire est une étape obligatoire de la procédure budgétaire dans les syndicats mixtes<sup>10</sup>.

Quand bien même les flux financiers du syndicat mixte sont prévus par les statuts, le débat d'orientation budgétaire constitue une formalité substantielle destinée à donner aux élus les informations nécessaires pour exercer effectivement leur pouvoir de décision.

En l'espèce, le vote du budget n'était jusqu'alors précédé d'aucun débat d'orientation budgétaire et aucun rapport d'orientation budgétaire n'était présenté au conseil syndical. Le syndicat mixte méconnaissait les dispositions du code général des collectivités territoriales jusqu'en 2019.

## **Recommandation**

- 3. Respecter les dispositions de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales, en établissant un rapport d'orientation budgétaire. *Totalement mise en œuvre.***

---

<sup>10</sup> Les dispositions du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales relatives au débat d'orientation budgétaire des départements sont applicables aux syndicats mixtes : « Dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, le président du conseil départemental présente au conseil départemental un rapport sur les orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il fait l'objet d'une transmission au représentant de l'État dans le département, d'une publication et d'un débat au conseil départemental, dont il est pris acte par une délibération spécifique. Le contenu du rapport et les modalités de sa publication sont fixés par décret. ».

### 1.4.2. Un vote du budget tardif

Le budget voté est transmis au représentant de l'État au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption, c'est-à-dire le 15 avril, ou quinze jours après la notification des informations indispensables à son élaboration, si cette date de notification est postérieure au 31 mars.

tableau 3 : Date de vote et de transmission du budget

	Vote budget	Transmission préfecture
2012	18-avr-12	04-juil-12
2013	25-mars-13	16-avr-13
2014	12-juin-14	10-juil-14
2015	29-mai-15	25-juin-15
2016	23-mai-16	03-juin-16
2017	13-mars-17	04-avr-17
2018	2 mai 2018	18 mai 2018

Source : syndicat mixte

Le budget est de manière répétée voté hors délai, et transmis à la préfecture hors délai.

Le vote du budget n'intervient, en effet, qu'à l'occasion des réunions du comité syndical, qui sont programmées sans tenir compte des dates butoir de vote et de transmission aux services préfectoraux, ce qui est irrégulier. Toutefois, le budget 2019 a été voté dans les délais.

### 1.4.3. Une absence de budget annexe retraçant les opérations d'aménagement

L'instruction budgétaire M52 affirme la nécessité d'individualiser les opérations d'aménagement de zone au sein d'un budget annexe. Le SMIX ne tient aucun budget annexe pour suivre l'opération d'aménagement concédée, ce qui est irrégulier.

L'adoption de ce budget annexe, permettrait pourtant de retracer l'exhaustivité des financements versés par le SMIX dans le cadre de la concession d'aménagement, en distinguant leur nature.

Certains financements ont été qualifiés d'avances et acomptes, d'autres de participations et imputés au chapitre 27 puis 2042. La nature de la somme de 1 738 417 €, versée par le SMIX et qualifiée de subvention d'équipement au profit de la SPLA 81, n'est pas clairement déterminée. Cette somme est utilisée pour le financement de la ZAC, mais couvre aussi la rémunération de la SPLA. Ce financement pose la question de l'aide apportée, en cours d'opération d'aménagement, à la SPLA, en dehors de sa rémunération et des avances liées au financement de la ZAC.

#### **Recommandation**

**4. Adopter un budget annexe pour le suivi de l'opération d'aménagement concédée en distinguant les financements apportés à la société publique locale d'aménagement du Tarn selon leur nature. *Non mise en œuvre.***

#### 1.4.4. Des frais d'études non amortis totalement en 2017

Préalablement à la création de la ZAC, le syndicat mixte a financé des études et conclu une convention de mandat avec un prestataire, la société d'économie mixte Themelia, pour leur réalisation. Les études ont été imputées sur un compte 2031 pour un montant global de 380 089,57 €, les frais d'insertion sur un compte 2033 pour un montant global de 6 698,82 €, et les avances mandataires sur un compte 237 pour une somme globale de 445 816,84 €.

Les avances mandataires auraient dû être transférées au compte 2031 dès la signature de la concession d'aménagement, en 2012, ainsi que les frais d'études réalisés pour des tiers afin de permettre leur amortissement. Cette erreur d'imputation a été corrigée en 2017.

Les frais d'études, imputés au compte 2031, auraient dû être amortis dès 2012 consécutivement à la signature de la concession d'aménagement et être sortis du bilan au terme de leur amortissement, en 2017, pour leur montant total, soit 832 605,24 €. Or, la première annuité d'amortissement n'a été constatée qu'en 2017 pour un montant de 166 521,05 €. Il reste encore à amortir 666 084,19 € au 31 décembre 2017.

### 1.5. La situation financière

#### 1.5.1. Des flux financiers limités aux participations entrantes et sortantes

Le syndicat mixte est un établissement public sans fiscalité propre. Sa structure financière retrace peu de flux.

En effet, le syndicat mixte perçoit des contributions des collectivités membres en application de ses statuts, et les reverse en intégralité à la SPLA 81 en application de la concession d'aménagement du 19 juillet 2012.

Jusqu'en 2017, les contributions étaient versées par les deux seuls membres du syndicat (le département du Tarn et la CCTA).

tableau 4 : Participations versées et perçues

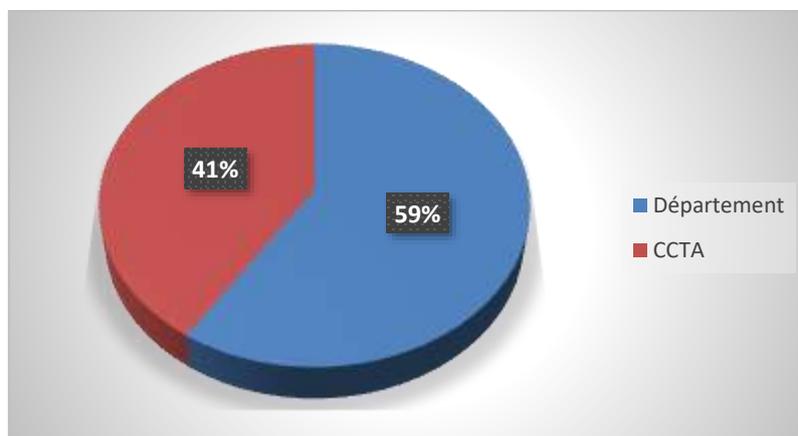
	Dépenses inscrites au budget du département	Dépenses inscrites au budget de la CCTA	Recettes du SMIX	Dépenses du SMIX pour la SPLA
2012	0	250 000	250 000	250 000
2013	0	250 000	250 000	250 000
2014	0	250 000	250 000	250 000
2015	0	250 000	250 000	250 000
2016	0	250 000	250 000	250 000
2017	495 417	250 000	745 000	745 000

Source : documents SMIX

Sur la durée de la concession d'aménagement, jusqu'en 2042, le montant total des participations versées à la SPLA 81 va s'élever globalement à 25 650 k€. À ces participations versées par le syndicat, s'ajoutent celles au titre des équipements de voirie et autoroutiers versées à la SPLA 81 directement par le département du Tarn (pour 15 M€), par la CCTA et la commune de Saint-Sulpice (pour 4,7 M€). Sur la période 2012-2042, ces participations devaient être

couvertes par les membres du syndicat, à hauteur de 60 % pour le département du Tarn et de 40 % pour la CCTA.

**graphique 3 : Quote-part des contributions de 2012 à 2017**



Source : statuts SMIX

La délibération du comité syndical du 1<sup>er</sup> octobre 2015<sup>11</sup> énumérait les participations annuelles des collectivités membres<sup>12</sup> du SMIX couvrant le déficit d'exploitation, mais aussi les frais financiers générés par la concession d'aménagement. Cette délibération s'est appliquée jusqu'en 2017 inclus.

**tableau 5 : Détail des contributions inscrites dans la délibération du 1<sup>er</sup> octobre 2015**

Période	Prévision	an	Département		CCTA		Total
			Participation au déficit	frais financiers	Participation au déficit	frais financiers	
2012 à 2016	250 000	5	ans	0	0	250 000	0
2017 à 2019	745 000	3	ans	238 000	257 000	250 000	0
2020 à 2028	941 000	9	ans	238 000	257 000	250 000	196 000
2029 à 2040	1 142 000	12	ans	238 000	257 000	451 000	196 000
				<b>5 712 000</b>	<b>6 168 000</b>	<b>9 662 000</b>	<b>4 116 000</b>
				<b>11 880 000</b>		<b>13 778 000</b>	<b>25 650 000</b>
équipements publics					<b>15 000 000</b>		<b>4 701 000</b>
					<b>26 880 000</b>		<b>18 479 000</b>

Source : documents SMIX

Le syndicat mixte ne dispose donc d'aucun produit autre que celui provenant des contributions de ses membres. Il n'a quasiment aucune charge autre que le versement de sa participation à la SPLA 81. Le syndicat n'a, en effet, aucune charge de personnel, ni aucune charge de fonctionnement liée à sa structure. Comme déjà évoqué, il ne rembourse pas au département du Tarn le coût du personnel mis à disposition.

À compter de 2018, le montant des participations des membres du syndicat mixte a été redéfini suite à l'ouverture du syndicat mixte à deux nouveaux membres, le département de la Haute-Garonne et la CCVA (cf. annexe 3) :

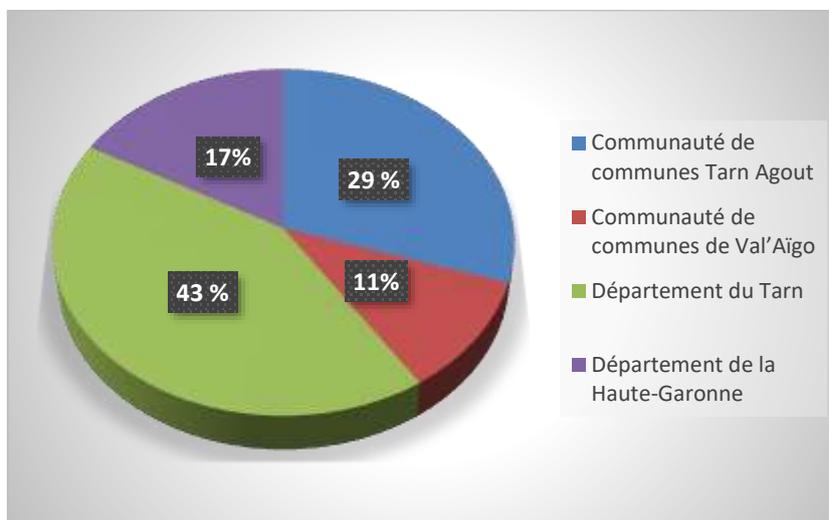
- 42,4 % par le département du Tarn (incluant les équipements autoroutiers) ;
- 30 % par la CCTA (incluant la voirie) ;

<sup>11</sup> Par cette délibération, le conseil syndical du SMIX a approuvé le bilan prévisionnel issu du CRAC 2014 et l'a substitué au bilan prévisionnel annexé au traité de concession de l'aménagement.

<sup>12</sup> Avant la modification des statuts.

- 16,9 % par le département de la Haute-Garonne ;
- 10,7 % par la CCVA.

**graphique 4 : Quote-part des contributions des membres au sein du syndicat mixte « Les portes du Tarn » à partir de 2018**



Source : statuts SMIX

Ainsi, dans le cas où le déficit d'exploitation serait supérieur au bilan prévisionnel, à l'échéance annuelle du versement de la participation prévue au bilan de l'opération, les contributions appelées par le syndicat des membres du SMIX seront les suivantes :

- pour le département du Tarn : 42,90 % ;
- pour la CCTA : 28,60 % ;
- pour le département de la Haute-Garonne : 17,10 % ;
- pour la CCVA : 11,40 %.

## 1.5.2. La capacité d'autofinancement

**tableau 6 : La détermination de la capacité d'autofinancement**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	423 105	11,1%
<b>=Produits de gestion (A)</b>	<b>250 000</b>	<b>423 105</b>	11,1%				
Charges à caractère général	2 847	285	480	351	346	266	-37,7%
+ Autres charges de gestion	0	0	0	0	0	256 583	N.C.
<b>=Charges de gestion (B)</b>	<b>2 847</b>	<b>285</b>	<b>480</b>	<b>351</b>	<b>346</b>	<b>256 849</b>	146,1%
<b>Excédent brut de fonctionne</b>	<b>247 153</b>	<b>249 715</b>	<b>249 520</b>	<b>249 649</b>	<b>249 654</b>	<b>166 256</b>	-7,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	98,9%	99,9%	99,8%	99,9%	99,9%	39,3%	
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	22 767	N.C.
<b>=CAF brute</b>	<b>247 153</b>	<b>249 715</b>	<b>249 520</b>	<b>249 649</b>	<b>249 654</b>	<b>189 023</b>	-5,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	98,9%	99,9%	99,8%	99,9%	99,9%	44,7%	
- Dot. nettes aux amortissement	0	0	0	0	0	166 521	N.C.
<b>= Résultat section de fonctio</b>	<b>247 153</b>	<b>249 715</b>	<b>249 520</b>	<b>249 649</b>	<b>249 654</b>	<b>22 502</b>	-38,1%

Source : comptes de gestion

Les produits de gestion retracent, jusqu'en 2016, la totalité des contributions perçues. À compter de 2017, ils retracent les contributions reçues nécessaires à la couverture des charges financières générées par la stratégie d'acquisition foncière de la SPLA 81 et des dotations aux amortissements.

### 1.5.3. L'investissement

**tableau 7 : Financement de l'investissement**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	cumul sur les années
<b>dépenses d'équipement totales dont</b>	<b>300 098</b>	<b>795 402</b>	<b>250 000</b>	<b>250 000</b>	<b>250 000</b>	<b>488 417</b>	<b>2 333 916</b>
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	40 098	15 402	0	0	0	0	55 499
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	0	250 000	1 488 417	1 738 417
- Participations et investissements financiers	260 000	780 000	250 000	250 000	0	-1 000 000	540 000
<b>= Financement propre disponible</b>	<b>247 153</b>	<b>249 715</b>	<b>249 520</b>	<b>249 649</b>	<b>249 654</b>	<b>510 918</b>	<b>1 756 609</b>
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-52 945	-545 686	-480	-351	-346	22 501	-577 307

Source : comptes de gestion

Le syndicat mixte a réalisé, sur la période, 2,3 M€ d'investissements à destination de la SPLA 81, dont 1,7 M€ qualifié de subvention d'équipement, et 500 000 € au titre d'avance financière d'une durée de deux ans. Le financement propre disponible de chaque année a globalement couvert le besoin de financement, à l'exception de l'année 2013 où le syndicat a mobilisé son fonds de roulement.

**tableau 8 : Les recettes d'investissement**

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	cumul sur les années
<b>CAF brute</b>	<b>247 153</b>	<b>249 715</b>	<b>249 520</b>	<b>249 649</b>	<b>249 654</b>	<b>189 023</b>	<b>1 434 714</b>
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	0	0	0
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>247 153</b>	<b>249 715</b>	<b>249 520</b>	<b>249 649</b>	<b>249 654</b>	<b>189 023</b>	<b>1 434 714</b>
+ Subventions d'investissement	0	0	0	0	0	321 895	321 895
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (C+D)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>321 895</b>	<b>321 895</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>247 153</b>	<b>249 715</b>	<b>249 520</b>	<b>249 649</b>	<b>249 654</b>	<b>510 918</b>	<b>1 756 609</b>

Source : comptes de gestion

Le financement propre a pour origine la capacité d'autofinancement et les subventions d'investissement générées par les contributions versées par les collectivités membres.

Le syndicat mixte n'a contracté aucun emprunt sur la période. Les emprunts nécessaires à la réalisation de l'opération d'aménagement sont contractés par la SPLA 81, et sont garantis par le département du Tarn et la CCTA.

## 1.5.4. La trésorerie

Le fonds de roulement net global<sup>13</sup> a diminué de 35 % sur la période, suite à sa mobilisation en 2013.

Si la trésorerie affiche un niveau supérieur à 400 jours de charges courantes, fin 2017, cette situation s'explique principalement par le niveau du besoin en fonds de roulement. Ce niveau résulte de la faiblesse des charges à acquitter, à échéance en fin d'année, qui sont couvertes par les contributions perçues en amont. Ainsi, sur toute la période, aucune ligne de trésorerie n'a été mobilisée.

tableau 9 : La trésorerie

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	590 043	44 357	43 877	43 526	43 180	65 681	-35,5%
- Besoin en fonds de roulement global	0	24 966	-362	0	-346	-234 082	N.C.
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>590 043</b>	<b>19 390</b>	<b>44 239</b>	<b>43 526</b>	<b>43 526</b>	<b>299 763</b>	<b>-12,7%</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>75 638</i>	<i>24 875</i>	<i>33 667</i>	<i>45 284</i>	<i>45 858</i>	<i>467</i>	<i>-63,8%</i>
<i>Dont trésorerie active</i>	<i>590 043</i>	<i>19 390</i>	<i>44 239</i>	<i>43 526</i>	<i>43 526</i>	<i>299 763</i>	<i>-12,7%</i>
<i>Dont trésorerie passive</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>N.C.</i>

Source : comptes de gestion

## 2. LE SYNDICAT MIXTE, CONCÉDANT DE LA ZONE D'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ DES PORTES DU TARN

### 2.1. Le contrat de concession d'aménagement, un cadre juridique imprécis au contrôle insuffisant

#### 2.1.1. Le cadre juridique de l'opération d'aménagement

En juillet 2012, un contrat de concession d'aménagement de la zone d'activité « Les Portes du Tarn » a été signé entre le syndicat mixte et la SPLA 81. L'objet du contrat reprend les termes contenus dans le dossier de création de la ZAC<sup>14</sup>.

La concession d'aménagement de la ZAC « Les Portes du Tarn » n'a pas fait l'objet d'une publicité ni d'une mise en concurrence préalables. La passation de ce contrat a, en effet, bénéficié de l'exception du « *in house* », applicable sous conditions aux contrats conclus entre les collectivités actionnaires et leur SPLA, société de droit privé. Trois conditions<sup>15</sup> doivent être satisfaites cumulativement :

- détention du capital de la SPLA exclusivement par les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- réalisation des activités de la SPLA pour le seul compte de ses actionnaires et sur leur territoire ;

<sup>13</sup> Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (les dotations et réserves, les subventions, les emprunts) et les immobilisations (les investissements réalisés et en cours de réalisation).

<sup>14</sup> L'annexe 6 du contrat de la concession d'aménagement reprend le dossier de création de la ZAC.

<sup>15</sup> Article L. 300-5-2 du code de l'urbanisme : « Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 300-4 ne sont pas applicables aux 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 le contrôlent. ».

- exercice d'un contrôle analogue de la SPLA par l'autorité concédante.

Quant à SPLA 81, elle n'est pas soumise, en tant que pouvoir adjudicateur, au respect du code des marchés publics mais au respect de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 et, depuis le 25 mars 2016, à celui de la nouvelle ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

### **2.1.2. Le cocontractant du syndicat mixte : la société publique locale d'aménagement du Tarn, une société au capital social devenu irrégulier**

La composition de l'actionnariat de la SPLA 81, tel qu'il a été arrêté par les statuts de la société en 2012, est aujourd'hui irrégulière, en raison de la présence du département du Tarn à hauteur de 78 % du capital.

Le capital social de la SPLA s'élève à 180 000 €, détenu à hauteur de 40 000 € par le SMIX (soit 40 actions) et de 140 000 € par le département du Tarn (soit 140 actions).

**tableau 10 : Répartition du capital social de la société publique locale d'aménagement du Tarn**

Actionnaires	Nbre actions	Capital en €	Capital en %	Administrateurs	%
Département du Tarn	140	140 000	77,78	4	66,67
SMIX	40	40 000	22,22	2	33,33
Total	180	180 000	100	6	100

Source : délibérations du SMIX

Or, depuis la loi NOTRÉ, les départements ont perdu la clause de compétence générale. Le développement économique ne fait plus partie des compétences qui leur sont reconnues et, dans le cas présent, le département du Tarn n'a pas reçu de délégation des établissements publics de coopération intercommunale pour exercer la compétence relative à l'aide aux entreprises.

Aussi, le département du Tarn devrait, en application de l'article 133-VII de la loi NOTRÉ, céder les deux tiers des actions qu'il détient au sein de la SPLA : « Le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale ou d'une SPLA 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 ».

À défaut, cette irrégularité dans la composition de l'actionnariat de la SPLA 81 fait peser une fragilité juridique sur l'ensemble des actes passés par cette dernière, et par conséquent, un risque sur la continuité de l'opération d'aménagement portée par le SMIX.

Le président du département du Tarn fait valoir qu'il a engagé des échanges, non encore aboutis, pour modifier l'actionnariat de la SPLA, en conformité avec la législation.

### 2.1.3. Un contrat au contenu imprécis

#### 2.1.3.1. Des éléments substantiels du contrat au contour imprécis

L'objet de la concession d'aménagement, signée en juillet 2012, a trait à l'étude, à la réalisation et à la gestion de l'opération d'aménagement dite « Les Portes du Tarn ». Ce projet consiste à développer un parc d'activités économiques à vocation régionale sur une superficie approximative de 198 km<sup>2</sup>.

Tant la participation du concédant, que le bilan financier prévisionnel, le planning prévisionnel ou le programme des constructions sont définis de manière imprécise.

La contribution du concédant est fixée à l'article 28-1 du contrat à 25 651 000 € HT. Ce montant ne constitue pas un plafond. Dès lors, en cas de déficit réel supérieur au déficit prévisionnel, le déficit sera intégralement couvert par le SMIX sans limite supérieure bordant la participation du concédant.

La participation financière du concédant au titre des charges financières n'est pas détaillée annuellement dans le contrat de concession.

Le bilan financier prévisionnel est présenté de façon globale sans aucune précision sur les postes de l'opération. L'annexe 3 du contrat de concession prévoit un montant total de recettes et de dépenses, en distinguant deux phases. Si la phase 1 intitulée « installation terminale embranchée, barreau, échangeur et Terres Noires » porte sur des aménagements routiers, la phase 2 n'est pas identifiée. Ces deux phases ne font l'objet d'aucune définition au sein du contrat de concession.

**tableau 11 : Bilan prévisionnel**

ZAC DES PORTES DU TARN : bilan prévisionnel		
19 01 2012		
	Sous total PHASE 1 dont ITE, barreau, échangeur et Terres Noires	Sous total Phase 2
DEPENSES € HT	17 ANS	12 ANS
DEPENSES HT	66 199 000	20 925 000
	Sous total PHASE 1 dont ITE, barreau, échangeur et Terres Noires	Sous total Phase 2
RECETTES € HT	17 ANS	12 ANS
RECETTES HT	60 753 000	26 372 000
RESULTAT (Recettes-Dépenses)	5 446 000	5 447 000

Source : annexe 3 du contrat de concession

De même, le planning prévisionnel présenté à l'annexe 1 de la concession ne concerne que les acquisitions amiables et les études, pour un terme fixé à janvier 2014, date de démarrage des travaux. Il n'existe ainsi, au moment de la signature du contrat de concession, aucun planning

prévisionnel conventionnel retraçant les phases et les étapes de l'opération auquel le concédant pourrait se référer pour suivre l'opération jusqu'en 2042.

graphique 5 : Planning prévisionnel joint au contrat de concession



Source : annexe 1 contrat de concession

Enfin, le programme des constructions est défini dans des termes très généraux. Il constitue en réalité le programme d'affectation des surfaces.

Contenu dans le dossier de création de la ZAC et dans l'annexe 2, le programme prévoit « des constructions, notamment : une aire de service avec des activités liées au terroir, au tourisme et au loisir, un pôle de services et de commerces, des activités tertiaires et de bureau, des activités embranchables fer, des activités mixtes et/ou plateforme de production et de distribution à valeur ajoutée, des jardins familiaux ou jardins partagés, des activités agricoles potentielles à valeur ajoutée ».

Il fixe des objectifs d'affectation de surfaces mais ne définit pas les modalités précises d'aménagement de ces surfaces et des équipements publics. Aucune précision n'est apportée, par exemple, sur la construction de la halte-garderie, de l'aire de jeux, ni sur les équipements de desserte...

**tableau 12 : Répartition des surfaces du programme d'aménagement**

	<b>Surface en ha</b>
<b>Surface du périmètre de la ZAC</b>	<b>197,5</b>
Surface cessible pour activités	105,4
Surface pour équipements publics	15,9
<i>Aire de services (non compris les activités liées au terroir et au tourisme)</i>	<i>12,6</i>
<i>Espace réservé (exemple : halte ferroviaire)</i>	<i>1,5</i>
<i>Réserve foncière pour équipement public</i>	<i>1,8</i>
Surface des équipements publics	76,2
<i>Dont espaces verts Espaces verts avec parcours pédagogique Partie loisirs Activités agricoles à valeur ajoutée Bois protégés</i>	<i>50</i>

Source : concession d'aménagement - annexe 2

Contrairement aux dispositions de l'article 13 de la convention, les modifications apportées à la concession, portant notamment sur le planning, sur l'équilibre financier et sur les conditions financières..., telles que mentionnées dans les CRAC, n'ont fait l'objet d'aucun avenant. Un seul avenant a été conclu portant sur la rémunération du concessionnaire.

Les CRAC, les échanges informels, le dossier de réalisation, les arrêtés préfectoraux, ne peuvent se substituer au contrat de concession pour préciser son objet.

Cette situation constitue un élément d'irrégularité et nuit à la vérification du respect des relations contractuelles. Aussi, la chambre recommande au concédant de veiller à la traduction juridique de toute modification relative aux éléments substantiels du contrat.

#### 2.1.3.2. Des activités accessoires hors du champ de la concession d'aménagement

##### La réalisation de l'échangeur autoroutier n° 5

La SPLA 81 a réalisé les bretelles de sortie de l'autoroute A68 au niveau de l'échangeur n° 5 ainsi que la liaison avec les voies départementales existantes. Cet échangeur s'intercale entre deux autres sorties autoroutières distantes de seulement 10 km. Il a pour vocation de favoriser la circulation vers le bourg de Saint-Sulpice et répond au projet départemental de construction d'une nouvelle voirie.

Afin de procéder à la réalisation de cet équipement, deux conventions ont été conclues :

- la première entre l'État et le département du Tarn, signée le 8 novembre 2013 et ayant pour objet le transfert de la maîtrise d'ouvrage desdits équipements au département du Tarn ;
- la seconde, tripartite, entre le département du Tarn, le SMIX et la SPLA 81, signée le 24 octobre 2014 et ayant pour objet de déterminer les conditions d'intervention de la SPLA pour réaliser les équipements précités, le financement de l'opération de 15 M€ HT étant assuré par le département du Tarn.

Or, le SMIX, comme le reconnaît l'ordonnateur, ne détenait aucune compétence en matière de voirie sur la période 2012-2017, au cours de laquelle les ouvrages ont été remis. Le SMIX ne s'est vu transférer cette compétence qu'en 2018 lors de la modification de ses statuts. Par voie de conséquence, la passation de cette convention tripartite était prématurée.

Le SMIX, régi par le principe de spécialité, ne pouvait pas confier à la SPLA la réalisation d'ouvrages relevant de la compétence de l'État, ou du département du Tarn par délégation de l'État, et outrepasser sa propre compétence. La compétence générale du département ne conférait pas par extension une compétence en matière de voirie au SMIX.

Le contrat de concession passé par le SMIX et son annexe 2 « Programme prévisionnel des constructions », ne visaient pas initialement l'échangeur n° 5 au sein des équipements publics. La modification, approuvée par le SMIX par délibération du 2 juillet 2013, intègre la voirie départementale et l'échangeur au sein des équipements publics en soulignant, d'une part, l'intérêt de faire réaliser de façon simultanée ces équipements par l'aménageur et, d'autre part, leur financement intégral par le département du Tarn. La chambre relève que cette modification substantielle du périmètre des équipements de la ZAC intervient de manière incidente et n'a donné lieu, de la part du SMIX, à aucune modification, par voie d'avenant, du contrat de concession. La procédure de l'article R. 311-12 alinéa 2<sup>16</sup> du code de l'urbanisme n'a pas été respectée. L'ordonnateur reconnaît l'absence de modification du contrat de concession.

Ce montage juridique a permis de transférer la maîtrise d'ouvrage sans publicité ni mise en concurrence préalable à la SPLA 81 de la réalisation de l'échangeur n° 5 et de ses liaisons départementales. Si le département peut concéder des travaux relevant de sa compétence à une société publique locale dont il est membre, il ne peut les concéder par l'intermédiaire d'un syndicat mixte en les rattachant à une opération d'aménagement. Les équipements surdimensionnés n'ayant pas pour vocation principale l'aménagement de la zone, ne participent pas à la concession d'aménagement. L'équipement public intégré à une concession doit avoir pour objet de répondre principalement aux besoins des futurs usagers de la zone. L'échangeur routier répond à un projet de desserte de la voirie départementale et d'amélioration de la circulation du bourg de Saint Sulpice, il n'a pas pour vocation majeure de desservir une zone d'activité<sup>17</sup>.

Ces travaux sont intégrés de manière irrégulière dans le bilan de la concession d'aménagement, et faussent le suivi de son état d'avancement et son résultat. La voirie départementale financée par le département et lui revenant avant la fin de la concession, ne peut être suivie conjointement avec les travaux inclus dans le contrat de concession.

#### *La réalisation de divers ouvrages bénéficiant à la commune de Saint-Sulpice*

Une convention a été conclue entre le SMIX, la SPLA 81 et la commune de Saint-Sulpice, le 7 octobre 2015, ayant pour objet la réalisation de deux voies de liaison (« Terres Noires » et « Embrouysset »). Ces voies partent de la voie départementale et desservent la commune de Saint-Sulpice, parant l'engorgement provoqué par le passage à niveau.

<sup>16</sup> Article R. 311-12 : « La modification d'une zone d'aménagement concerté est prononcée dans les formes prescrites pour la création de la zone. La décision qui supprime la zone ou qui modifie son acte de création fait l'objet des mesures de publicité et d'information édictées par l'article R. 311-5 ».

<sup>17</sup> Sont ainsi exclus les travaux d'aménagement d'une bretelle autoroutière manifestement surdimensionnée (CE, 23 septembre 1991, Fournier, Lebon T 978 N° 98741 99261). Un lien direct doit exister avec le projet de la zone.

Le coût estimé de cette opération est de 4 400 000 € HT et la participation de la commune est fixée à 50 %, soit 2 200 000 €, non compris les frais financiers. Cette participation est en tout état de cause plafonnée à 4 151 374 € HT.

Un premier avenant est passé le 8 décembre 2016 et a pour objet :

- de prendre en compte la diminution du coût des travaux estimé désormais à 3 400 000 € HT ;
- d'introduire la réalisation de nouveaux équipements tels un pôle multimodal, place de la gare, pour un montant estimé de 1 000 000 € HT ;
- de maintenir la participation de la commune, fixée à 50 %, soit 2 200 000 € (1 700 000 € + 500 000 €), non compris les frais financiers, et plafonnée à 4 151 374 € HT.

Un second avenant est conclu le même jour et a pour objet le renforcement des réseaux d'eaux usées et de la station d'épuration, plus particulièrement :

- la réalisation d'un poste de refoulement et d'un nouveau réseau de refoulement estimée à 324 000 € HT ;
- le renforcement du réseau d'eaux usées estimé à 366 000 € HT dans sa solution de base ;
- le doublement de la capacité de la station de traitement des eaux usées (de 6 000 équivalents-habitants – EH – à 12 000 EH) non chiffré.

L'ensemble de ces équipements, figurant dans le deuxième avenant, est financé par la SPLA 81 sans aucune participation de la commune de Saint-Sulpice.

La chambre relève que la convention tripartite conclue entre la commune de Saint-Sulpice, la SPLA et le SMIX comporte plusieurs irrégularités majeures.

En premier lieu, les travaux de voirie et de réfection du réseau des eaux usées, ainsi que la réalisation d'un pôle multimodal, n'entrent pas dans le champ de compétence du SMIX.

Les équipements cités ne sont pas non plus visés dans les équipements publics de la concession d'aménagement et leur réalisation n'a donné lieu à l'adoption d'aucun avenant. De surcroît, au vu de leur localisation, ces travaux ne peuvent pas être considérés comme le complément indispensable de l'opération d'aménagement prévue au contrat de concession<sup>18</sup>.

Ne participant pas à l'aménagement de la ZAC, ces travaux n'entrent pas dans l'objet social de la SPLA. La commune de Saint Sulpice reconnaît, d'ailleurs que le pôle multimodal sort du périmètre d'intervention de la SPLA 81. Quant aux voies de desserte créées, elles facilitent de manière évidente les déplacements des habitants de la commune de Saint Sulpice. Ces équipements sont destinés de manière prépondérante à la commune de Saint-Sulpice.

---

<sup>18</sup> CAA Nantes, 16 juin 1994, *Dubois*, n° 93NT00712, Lebon T 1241 et 1244 : aux termes de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en œuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels ». Considérant qu'aux termes de l'arrêté litigieux : « cette préemption doit permettre la réalisation d'un équipement public (articles L. 210-1 et L. 300-1 du code de l'urbanisme) et plus spécialement pour "aménagements de sécurité, rue Roger Amsler" ; qu'ainsi défini, l'objet de la préemption était la réalisation de travaux en vue de l'amélioration de la sécurité des usagers de la rue Amsler ; que, nonobstant l'intérêt général qui s'attache à leur réalisation, de tels travaux, qui ne sont pas, du fait de leur localisation, le complément indissociable de l'opération d'aménagement du plateau des Capucins, ne sont pas au nombre de ceux qui constituent une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ».

Leur intégration dans le bilan de l'opération « Les Portes du Tarn » fausse le suivi et le résultat de la concession.

La conclusion de conventions de prestations de services avec cette commune, qui n'est pas au nombre des actionnaires de la SPLA 81, est contraire à la loi<sup>19</sup>. Elles lui permettent de bénéficier de l'exception *in house* tirée du non-respect des règles des marchés publics.

Enfin, ces prestations sont réalisées pour une collectivité tiers moyennant une participation financière ne couvrant que 50 % du coût réel, voire une absence de participation pour les derniers équipements (cf. 2<sup>ème</sup> avenant). Le coût de ces équipements est au final couvert par le SMIX, dans l'équilibre de l'opération d'aménagement. Pourtant, ces équipements publics reviendront exclusivement à la commune.

**tableau 13 : Équipements publics revenant à la commune de Saint-Sulpice**

Désignation	Montant HT	Participation de la commune*	En %
Liaisons terres Noires et Embrouysset	3 400 000,00 €	1 700 000,00 €	50 %
Pôle multimodal	1 000 000,00 €	500 000,00 €	50 %
Poste de refoulement	324 000,00 €	0,00 €	0 %
Renforcement Réseau Eaux usées	366 000,00 €	0,00 €	0 %
Doublement Capacité de la station	NC	0,00 €	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>5 090 000,00 €</b>	<b>2 200 000,00 €</b>	

Source : SMIX

\* Participation hors frais financiers

Cette situation a des conséquences tant sur la rémunération du concessionnaire que sur l'équilibre économique de l'opération et sur son bilan.

En conclusion, la convention tripartite confiant la maîtrise d'ouvrage, sans publicité ni mise en concurrence préalables, à la SPLA 81 pour la réalisation d'équipements publics relevant de la commune de Saint-Sulpice, est irrégulière en tant qu'elle est intervenue entre, d'une part, une personne outrepassant sa propre compétence (SMIX) et, d'autre part, une collectivité non actionnaire de la SPLA 81, et qu'elle porte, de surcroît, sur un domaine hors du périmètre de la concession d'aménagement.

### 2.1.3.3. La remise des équipements publics au département du Tarn et à la commune de Saint-Sulpice

La convention tripartite signée avec le département du Tarn ainsi que celle signée avec la commune de Saint-Sulpice ne prévoient pas de disposition sur la gestion et l'entretien des équipements publics après leur remise.

Le contrat de concession pose en des termes identiques la remise des équipements publics sans aucune implication dans leur gestion (article 25).

Cependant, lors du comité d'engagement et de suivi du 2 mai 2018, le principe d'un entretien par la SPLA 81 a été approuvé. Dès 2019, elle y consacrerait 297 500 € HT/an, en particulier pour l'entretien des espaces végétalisés. Reprenant le montage juridique qui avait

<sup>19</sup> Article L. 1531-1 alinéa 3 du code général des collectivités territoriales : « Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une SPLA d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. ».

prévalu pour leur réalisation, chaque collectivité confie la gestion de ses équipements au SMIX puis ce dernier procède de même avec la SPLA 81.

La chambre souligne le caractère irrégulier de cette procédure. Le SMIX confie, sans cadre juridique, des prestations ne relevant pas de sa compétence à une SPLA. Ces prestations ne participent ni à l'objet social de la SPLA 81, ni aux missions légalement dévolues à une SPLA (article L. 300-1 du code de l'urbanisme) et elles bénéficient, de surcroît, partiellement à des personnes publiques non actionnaires (commune de Saint-Sulpice).

En réponse, l'ordonnateur réfute la prise en charge de l'entretien des équipements remis aux personnes publiques, en contradiction, toutefois, avec la décision adoptée lors du comité d'engagement et de suivi sus évoqué. La chambre rappelle que le SMIX, régi par le principe de spécialité, ne peut assurer une telle mission portant sur des ouvrages remis à leurs bénéficiaires.

2.1.3.4. Des prestations diverses réalisées par la société publique locale d'aménagement pour des tiers non actionnaires et pris en charge par le concédant

La SPLA 81 a pour objet social exclusivement « la réalisation de toute opération liée à l'aménagement de la ZAC Les Portes du Tarn ».

Cependant, le concédant, le SMIX, a accepté que la SPLA 81 mette à la disposition de la commune de Buzet-sur-Tarn, l'ensemble de ses moyens disponibles (personnel et bureaux d'études spécialisés) pour mener une réflexion sur la mise en place d'une zone agricole protégée<sup>20</sup>, et ce en dehors de toute convention. Le maire de la commune de Buzet-sur-Tarn, comme le SMIX font valoir que cette prestation n'a pas été réalisée.

Le concédant a également accepté que la SPLA 81 engage et finance une étude relative à la dynamisation des centres bourgs de Buzet-sur-Tarn, de Saint-Sulpice et de Lavaur, précisant que « toutes les pistes pourront être identifiées et analysées même si elles sont éloignées du cœur de mission de la SPLA, concessionnaire »<sup>21</sup>. Si selon l'ordonnateur, cette étude serait en lien avec l'installation de la nouvelle zone commerciale, d'une part, la décision d'installation de cette dernière n'est pas encore actée, et d'autre part, l'étude décrite est centrée sur la redynamisation des centres bourgs.

Ainsi, la SPLA 81 intervient pour assurer des prestations au bénéfice de collectivités non actionnaires, en totale contradiction avec les dispositions législatives et réglementaires qui imposent une exclusivité de la SPLA tant vis à vis de ses actionnaires que de son champ d'intervention. Si l'ordonnateur souligne que la CCTA est membre du SMIX, cet argument est sans influence sur les conditions d'intervention d'une société publique locale.

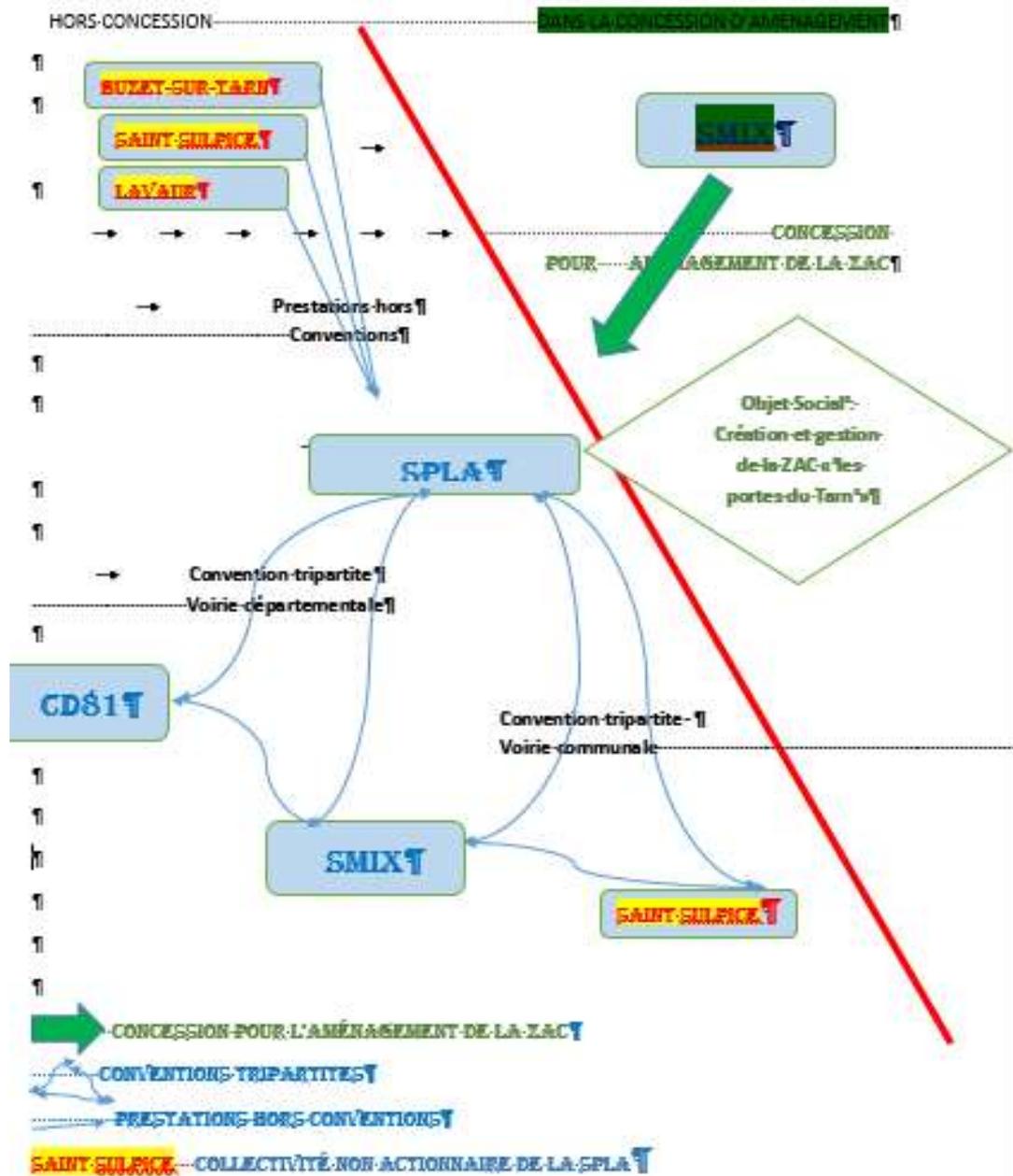
Ces prestations entrent artificiellement dans le bilan de la concession, et participent à la détermination du résultat de l'opération, dont le solde est pris en charge par le SMIX.

---

<sup>20</sup> Rapport du comité d'engagement et de suivi du 17 juillet 2014.

<sup>21</sup> Un marché est conclu à cette fin avec les bureaux d'études Bérénice et Horwath pour un montant initial de 47 500 € HT et affermi à hauteur de 21 429,45 € HT (cf. rapport comité d'engagement et de suivi du 26 janvier 2015).

graphique 6 : Concession et conventions entre collectivités



### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le contrat de concession d'aménagement conclu entre le SMIX et la SPLA 81 est imprécis sur des éléments pourtant substantiels comme le calendrier de l'opération, qui est limité aux deux premières années, ou le bilan financier prévisionnel globalisé et le programme des équipements publics, qui ne permettent pas de connaître la dimension exacte de l'opération. Cette situation constitue un élément d'irrégularité et nuit à la vérification du respect des relations contractuelles. Les échanges au sein des instances consultatives ne peuvent combler ces imprécisions.

Le contrat de concession d'aménagement connaît, également, une extension irrégulière de son périmètre, acceptée par le concédant. C'est ainsi que des prestations entrant dans le bilan de l'opération sont assurées au bénéfice de collectivités non actionnaires, et/ou portent sur des activités ne relevant pas de la concession d'aménagement. Les dispositions dérogatoires

applicables dans le cadre d'une relation dite « *in house* » devraient être écartées pour ces prestations relevant alors des règles de la commande publique.

Ces irrégularités ont des conséquences tant sur la rémunération du concessionnaire que sur l'équilibre économique de l'opération et sur son bilan. Le SMIX, en tant que garant de l'équilibre de l'opération, risque de voir sa participation financière s'accroître.

#### **2.1.4. Un contrôle analogue inadapté**

En contrepartie de l'exemption de la procédure de mise en concurrence préalable, les collectivités publiques, actionnaires d'une société publique locale, ont l'obligation d'assurer un « contrôle analogue » à celui qu'elles exercent sur leurs propres services.

##### 2.1.4.1. Une conception *a minima* du contrôle analogue

Les contours et les modalités du contrôle analogue sont prévus à l'article 31 des statuts de la SPLA 81, qui dispose que « les collectivités actionnaires représentées au conseil d'administration doivent exercer sur la société un contrôle analogue à celui qu'elles exercent sur leurs propres services, y compris dans le cadre d'un pluri-contrôle, afin que les conventions qu'elles seront amenées à conclure avec la société soient considérées comme des prestations intégrées (contrats *in house*) ».

Cet article énonce des dispositions générales. L'article 22 des statuts de la SPLA confie à un comité d'engagement et de suivi « les missions de contrôle inhérent à la situation *in house* entre la collectivité et la société ».

Ce comité d'engagement et de suivi est composé du président directeur général de la SPLA, du directeur général délégué, de deux élus représentant le SMIX et d'un représentant de chaque collectivité actionnaire ayant compétence en matière d'aménagement. Il est réuni au minimum trois fois par an sur convocation du directeur général. Il a « pour mission de veiller à l'application optimale du contrat de concession, de suivre les résultats des actions engagées et de faire toute proposition à sa bonne exécution. La société communique, préalablement à chaque réunion du comité de contrôle, un bilan d'étape qui présentera les opérations en cours, les réalisations, identifiera les difficultés éventuelles et présentera les modalités prévisionnelles de réalisation du reste de l'opération ».

Ce dispositif est identique à celui fixé dans le contrat de concession, à l'article 12.

Le contrôle analogue a été conçu en des termes généraux ne permettant pas d'apprécier l'intensité réelle de son exercice. Aucun pacte d'actionnaires ou règlement intérieur venant préciser les conditions et les modalités de ce contrôle n'a été adopté. Aucune directive n'a été définie quant aux niveaux du contrôle (orientations stratégiques et activités opérationnelles).

Le cadre juridique ainsi instauré ne garantit pas le respect du critère lié au contrôle analogue, il ne constitue qu'une déclaration de principe de son existence.

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à adopter un règlement intérieur.

## **Recommandation**

### **5. Adopter un règlement intérieur du comité d'engagement et de suivi, donnant un cadre opérationnel au contrôle analogue. *Non mise en œuvre.***

#### 2.1.4.2. Un exercice réduit du contrôle analogue sans réelle effectivité

À l'exception du comité d'engagement et de suivi, aucun autre acteur n'assure un véritable contrôle analogue.

Le SMIX ne dispose d'aucun agent et n'a conclu aucune convention confiant la mission de contrôle de la concession d'aménagement à un tiers. Les instances délibérantes du SMIX, en dehors de l'examen du CRAC, n'ont manifesté aucune exigence en la matière. Elles ont d'ailleurs toujours validé le CRAC, sans observations.

Le département du Tarn, en tant qu'actionnaire et partie à la convention d'aménagement, n'a pas institué de contrôle permanent, ni même occasionnel.

À l'inverse, en confiant au directeur général délégué, les fonctions de directeur général depuis le 15 mars 2017, ils ont renforcé les pouvoirs des organes de gestion de la SPLA 81 au détriment de l'assemblée générale composée des actionnaires dont le SMIX. Le directeur général est un salarié de la SPLA 81. Il représente la société avec les tiers et dispose des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société. Ce choix limite l'influence de l'autorité concédante sur les objectifs stratégiques de la société. Si, l'ancien ordonnateur précise qu'en raison de ses fonctions de parlementaire, il ne pouvait conserver son rôle de directeur général, d'autres solutions assuraient un meilleur équilibre des pouvoirs.

Le contrôle analogue repose ainsi sur le seul comité d'engagement et de suivi, organe interne à la SPLA 81.

Lors de son installation le 3 décembre 2012, le comité d'engagement et de suivi a adopté un modèle de compte rendu incluant un suivi opérationnel (planning et avancement opérationnel) et un suivi financier (bilan global, point trimestriel des dépenses, recettes et trésorerie), mais il n'a pas fixé les modalités de prises de décision.

Il est convoqué exclusivement par le directeur général de la SPLA. Les statuts prévoient trois réunions par an. Un « protocole de saisine » du comité en cas d'urgence n'a pas été élaboré à ce jour. Aucune demande de pièces ou de contrôles sur place n'a été présentée. La capacité d'action du comité est ainsi limitée.

**tableau 14 : Séances du comité d'engagement et de suivi**

Années	Dates des séances	Observations
2012	3 décembre	1 séance
2013	25 mars 2 juillet	2 séances Mêmes dates que les séances du comité syndical du SMIX
2014	27 janvier 17 juillet	2 séances Mêmes dates que les séances du comité syndical du SMIX
2015	26 janvier 22 juin 14 décembre	3 séances
2016	4 avril 10 octobre	2 séances Mêmes dates que les séances du comité syndical du SMIX
2017	13 mars 21 juillet 20 décembre	3 séances 13/03 : Même date que la séance du comité syndical du SMIX
2018	2 mai	

Source : SMIX

Le comité d'engagement et de suivi dispose, lors de chaque séance, de rapports sur chaque question inscrite à l'ordre du jour. Aucune observation n'est formulée par le comité qui « prend acte » ou « approuve » les rapports sur la concession d'aménagement. Ses seules propositions ont porté sur des points hors du champ de la concession, comme la création d'une commission sur la communication de l'institution, comme le lancement d'une étude sur la dynamisation des centres bourgs de Buzet-sur-Tarn, Saint-Sulpice et Lavaur ou comme la réponse à une problématique de la commune de Saint-Sulpice sur l'arrosage de ses terrains de sport.

Une nouvelle procédure vient d'être définie, visant à soumettre au débat du comité, non pas l'ensemble des questions présentées dans le rapport, mais seulement quelques points comme la commercialisation des terrains, le calendrier annuel des travaux, la modification des statuts du SMIX du fait de l'entrée du département de la Haute-Garonne et de la CCVA, la redynamisation des centres bourgs..., c'est-à-dire des questions partiellement hors du champ de la concession d'aménagement et qui relèvent davantage du comité syndical du SMIX.

Le suivi du contrat de concession et plus particulièrement son suivi financier ne font plus l'objet de débat de la part du comité d'engagement et de suivi.

Ainsi, sur le plan organique, le SMIX n'exerce qu'un rôle mineur dans le contrôle analogue de la SPLA 81, à travers le comité d'engagement et de suivi.

#### *L'information de l'autorité concédante à travers le compte-rendu annuel*

Pour permettre au concédant d'exercer son droit de contrôle, l'article 29 du contrat de concession prévoit la transmission par la SPLA 81, chaque année, au comité syndical du SMIX du CRAC. Il doit être transmis avant le 15 mai suivant la période concernée et l'organe délibérant doit se prononcer dans les trois mois suivant la communication.

La communication des CRAC ne respecte pas les délais contractuels. Pour autant, le mécanisme des pénalités, prévu à l'article 39 du contrat de concession, n'a jamais été activé par le concédant. L'ordonnateur prend l'engagement dans sa réponse de s'assurer du respect de ces délais.

**tableau 15 : Planning de la communication des comptes rendus annuels au concédant et de leur examen**

CRAC	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Transmission par la SPLA 81	Non déterminée	Non déterminée	09/07/2015	Non déterminée	Non déterminée	12/07/2018
Examen par le comité syndical du SMIX	30/09/2013	17/07/2014	01/10/2015	10/10/2016	27/10/2017	05/11/2018

Source : SMIX

La chambre invite le SMIX à exiger du concessionnaire la production des CRAC dans les délais contractuels, en s'appuyant sur les dispositions légales du code de l'urbanisme<sup>22</sup>.

Les comptes rendus annuels établis par la SPLA 81 sont articulés en cinq parties : contexte-historique de l'opération et de la concession d'aménagement, caractéristiques de l'année écoulée, prévisions pour l'année à venir, évolutions et caractéristiques du bilan prévisionnel, bilan prévisionnel actualisé.

Leur contenu, s'il est conforme aux exigences formelles, contient, pour autant, des informations contradictoires voire erronées. Les CRAC ne présentent pas un niveau de fiabilité suffisant. À titre d'exemple, les informations de la rubrique « acquisitions foncières » sont incohérentes. Le montant des acquisitions varie selon les documents<sup>23</sup>. En réponse l'ordonnateur a précisé que les variantes résultaient d'une reprise de données différentes selon les annexes. Ces différences sont source d'une faible lisibilité, dans un exercice nécessitant de la transparence.

**tableau 16 : Variation des données concernant les acquisitions selon les documents**

	Annexe 3	Annexe 1	Écart
	€ HT	k€ HT	k€ HT
2012	1 336 772	1 337	0
2013	2 149 508	2 179	29
2014	2 974 349	3 188	214
2015	5 695 444	6 038	343
2016	6 512 674	6 918	405
2017	7 784 002	8 190	406

Source : SMIX - CRAC

Aucune modification n'a été opérée depuis 2013, et le comité syndical n'a émis aucune observation. Il a adopté les CRAC sans procéder à un contrôle attentif.

En réponse, l'ordonnateur s'est engagé à réunir au moins quatre fois par an le conseil d'administration de la SPLA. Au-delà du formalisme des réunions internes à la SPLA, c'est avant tout la qualité du contrôle exercé par le SMIX sur la SPLA qui assurera l'exercice réel d'un contrôle analogue.

<sup>22</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme : « L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'organe délibérant du concédant ou à l'autorité administrative lorsque le concédant est l'État. Le concédant a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Si le concédant est une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, dès la communication de ces documents et, le cas échéant, après les résultats du contrôle diligenté par le concédant, ces documents sont soumis, dans un délai de trois mois, à l'examen de l'organe délibérant, qui se prononce par un vote. »

<sup>23</sup> L'annexe 3 des CRAC présente un tableau des acquisitions et des cessions réalisées année par année, en indiquant notamment les surfaces et les montants des transactions, mais sans en faire le total. L'annexe 1 des CRAC présente un bilan prévisionnel en dépenses et en recettes, avec le montant cumulé des acquisitions arrêté au 31 décembre de l'année concernée et exprimé en k€ HT.

## **Recommandation**

**6. Renforcer l'effectivité du contrôle analogue de la société publique locale d'aménagement du Tarn, condition du maintien de l'exception « *in house* ». *Non mise en œuvre.***

---

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

L'organisation et l'exercice du contrôle réalisé par le SMIX ne permettent pas de garantir le respect du critère du contrôle analogue de la SPLA, cocontractante. Il existe ainsi un risque de requalification des contrats passés, sans mise en concurrence préalable, entre le SMIX et la SPLA 81.

### **2.2. Le contrat de concession d'aménagement, une gestion à risques**

Une diversité d'évènements peut perturber le déroulement d'une concession d'aménagement, compte tenu de la complexité de l'opération et de sa durée de réalisation (30 ans). L'identification des risques revêt donc une importance primordiale pour les parties au contrat.

Une gestion des risques consiste à analyser au préalable et de façon globale l'ensemble des aléas pouvant affecter l'opération d'aménagement, objet du contrat de concession. Le but recherché est de les supprimer ou de les minimiser afin d'assurer le financement au meilleur coût, tout en évitant la remise en cause de l'opération.

#### **2.2.1. Une cartographie des risques inexistante**

Deux risques peuvent nuire au déroulement d'une opération : les risques internes qui tiennent au comportement de l'une des parties et les risques externes qui résultent d'évènements extérieurs aux parties.

Tant le SMIX que la SPLA 81 ont choisi d'ignorer les risques : aucune matrice des risques, aucune cartographie des risques n'ont été établies.

À titre illustratif, les aléas suivant auraient pu être évalués :

- risques législatifs ou réglementaires ayant un impact sur le modèle économique ou sur les documents d'urbanisme : par exemple, la suppression de la taxe professionnelle et ses incidences sur les retours fiscaux attendus ;
- risques liés aux terrains : état des sols, archéologie préventive, démolition de certains bâtiments, procédures d'acquisitions foncières... Le degré de précision des études préalables définissant le projet d'aménagement permet, en principe, de déterminer le niveau d'acceptation du risque que les parties entendent supporter. En l'espèce, des fouilles archéologiques et des études environnementales supplémentaires et coûteuses ont été nécessaires, sans que ce risque et ses conséquences soient appréhendés en amont ;
- risques liés à la commercialisation des terrains : la réalisation effective des ventes constitue le risque majeur de l'opération. Or aucune simulation de ce risque financier n'a été établie en se fondant sur différentes hypothèses (prix de vente, état du marché, temporalité des ventes

modifié...). En l'espèce, le calendrier des cessions prévisionnel et réel est significativement décalé, le risque non anticipé est partiellement réalisé.

Au surplus, lors de la survenance d'un évènement imprévu, aucune modification du contrat de concession, par voie d'avenant, n'a été réalisée. Les rapports des différents comités d'engagement et de suivi font pourtant état d'évènements affectant l'opération tant sur le plan opérationnel (programme, planning...) que financier. Un seul avenant a été conclu, le 21 décembre 2016, et a eu pour objet, d'une part, d'adapter la rémunération du concessionnaire et, d'autre part, d'introduire de nouveaux documents contractuels.

### **2.2.2. Des clauses de réexamen non utilisées**

Le contrat de concession signé entre le SMIX et la SPLA 81 prévoit, en son article 13, la possibilité de réexaminer les conditions de sa poursuite, et notamment la participation financière du concessionnaire, en listant 12 hypothèses : augmentation du coût du foncier, modification du rythme de commercialisation des terrains, sujétions techniques imprévues...

Aucune réunion périodique annuelle, telle que prévue à l'article 13 du contrat, n'a donné lieu à un compte-rendu annuel reprenant l'examen des aléas. Aucun dispositif d'information comme des tableaux de bord n'a été institué.

Certains des cas présentés dans le contrat comme pouvant justifier un réexamen des conditions de la convention se sont réalisés. Aucune partie n'a pourtant demandé une renégociation des conditions d'exécution du programme. Par exemple, la loi NOTRé, et la perte de compétence économique du département du Tarn, constituaient une situation pouvant conduire à une renégociation.

D'une manière générale, il convient de souligner qu'aucun service dédié à la gestion du contrat de concession et donc à l'examen des clauses de revoyure, tant au sein du SMIX qu'au sein des actionnaires de la SPLA 81, n'a été institué.

Le SMIX ne s'est doté d'aucun dispositif de maîtrise des risques, opérationnels et financiers, (absence de cartographie des risques, absence de dispositif de contrôle) alors que le contrat de concession porte sur 30 ans.

L'ordonnateur, en réponse, souligne qu'il souhaite conclure un avenant contenant d'une part, une grille d'analyse des risques et d'autre part, des clauses de réexamen.

### **Recommandation**

**7. Rédiger un avenant pour introduire les modifications nécessitées par la réalisation des aléas contractuellement définis. *Mise en œuvre en cours.***

## 2.3. Un modèle économique au seul risque du syndicat mixte « Les portes du Tarn » et des collectivités membres

### 2.3.1. Des participations publiques non couvertes par la fiscalité générée

Le SMIX et les collectivités membres prennent en charge l'intégralité du risque économique inhérent à l'opération. L'aménageur, la SPLA 81, ne supporte aucun risque.

Le financement de l'opération d'aménagement est assuré par les cessions prévisionnelles et complété par les contributions des collectivités.

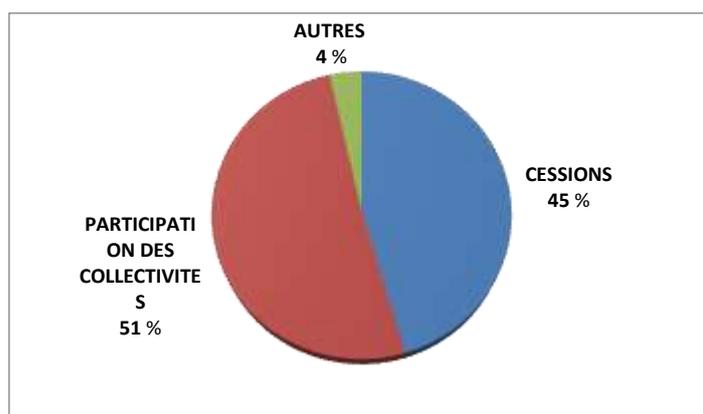
tableau 17 : Financement de l'opération « Les Portes du Tarn »

	Montant en k€ HT	%
<b>Cessions</b>	<b>39 920</b>	<b>45,45</b>
<b>Participations publiques</b>	<b>47 920</b>	<b>54,55</b>
Dont voirie CD 81	15 000	17,07
Dont équipements de Saint-Sulpice	4 151	4,7
Dont contribution d'équilibre du SMIX	25 650	29,2
<b>Sous-total 1</b>	<b>44 801</b>	<b>51,00</b>
Dont subventions extérieures	2 175	2,5
Dont autres	944	1,1
<b>Sous-total 2</b>	<b>3 119</b>	<b>3,6</b>

Source : CRAC 2017

Le montant des apports et subventions des collectivités publiques relevant du périmètre de l'opération (SMIX, département du Tarn, CCTA et commune de Saint-Sulpice) représente plus de la moitié du financement de l'opération. Le financement public est donc substantiel.

graphique 7 : Participation au financement de l'opération



Source : CRAC 2017

L'article 28 de la concession d'aménagement précise que la contribution supportée par le SMIX correspond aux besoins nécessaires pour couvrir le déficit de l'opération. Ce déficit est estimé à 25 651 000 € HT, sans que cette somme prévisionnelle ne constitue un plafond. Dans le cas où le déficit réel serait supérieur, une participation complémentaire du SMIX serait versée. Le risque est donc intégralement couvert par le concédant sans limite.

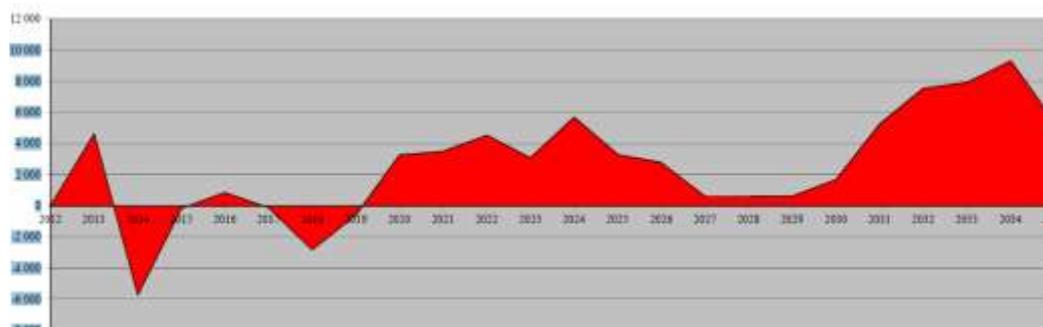
Le contrat de concession complète les statuts du SMIX (antérieurs à 2018), en détaillant les participations annuelles de ses membres. Or, la répartition des participations constitue une

problématique interne au syndicat n'ayant pas vocation à être reprise dans le contrat de concession. Cette mention illustre la confusion existante entre les différentes entités et leur rôle.

Selon les études réalisées en amont du projet, et mises à jour pour la dernière fois en 2011, les recettes fiscales générées par la zone devaient couvrir le besoin de financement de l'opération. L'opération devait devenir excédentaire à compter de 2019. Or, ce ne sera pas le cas.

Les membres du SMIX devront trouver une autre source de financement. L'équilibre anticipé du projet entre recettes fiscales et besoin de financement est à ce jour compromis.

**graphique 8 : Solde besoin de financement de la zone (besoins-recettes fiscales) évalué en 2011**



Source : actualisation rapport consultants finances de 2011

Enfin, aucune disposition n'a été introduite dans le contrat de concession sur le sort des biens non commercialisés au terme de l'opération. Leur traitement influera pourtant sur le niveau du déficit.

## 2.3.2. Le financement de la trésorerie

2.3.2.1. Un financement de la trésorerie de la société publique locale d'aménagement assuré par le syndicat mixte « Les portes du Tarn » mais aussi par les collectivités membres

L'article 27.3 de la concession d'aménagement prévoit le recours au versement d'avances provenant du concédant lorsque les prévisions budgétaires font apparaître une insuffisance de trésorerie.

Les avances accordées à la SPLA 81 ont émané non seulement du concédant, le SMIX, mais aussi du département du Tarn.

**tableau 18 : Avances versées à la société publique locale d'aménagement**

	Année	Montant	Intérêts	Remboursement
SMIX	2013	500 000 €	1 %	500 000 € + 22 767,12 € = 522 767,12 €
	2017	500 000 €	1 %	
CD 81	2012	2 152 800 €	1 %	2 152 800 € + 52 846,82 € = 2 205 646,82 €
	2013	2 152 800 €	1 %	2 631 200 € + 68 627,46 € = 2 699 827,46 €
	2013	478 400 €	1 %	

Source : CRAC

L'article 31 de la concession d'aménagement donne, également, la possibilité au concessionnaire de bénéficier de garanties d'emprunts de la part soit du concédant, soit de tout actionnaire.

Ce sont les collectivités membres du syndicat, le département du Tarn et la CCTA, et non le SMIX, en tant que concédant, qui ont garanti les deux emprunts contractés par la SPLA 81, ce qui illustre à nouveau la transparence de la structure.

**tableau 19 : Garanties d'emprunt**

Montant de l'emprunt	Durée		
15 000 000 €	25 ans	Garantie accordée par le CD 81	
		Taux = 48 %	7 200 000 €
		Garantie accordée par la CCTA	
		Taux = 32 %	
1 000 000 €	25 ans	Garantie accordée par le CD 81	
		Taux = 50 %	500 000 €

Source : CRAC

En conclusion, le SMIX supporte l'intégralité du risque économique de l'opération d'aménagement répercuté en cascade sur ses membres.

2.3.2.2. Des avances et participations versées par le syndicat mixte « Les portes du Tarn » et les collectivités supérieures aux besoins de la société publique locale d'aménagement

Les avances et les participations versées par les collectivités membres et par le SMIX dépassent les besoins réels de financement de la SPLA 81 et lui génèrent une trésorerie significative qui lui permet de dégager des produits financiers.

**tableau 20 : État de la trésorerie et des produits financiers de la société publique locale d'aménagement**

Situation au	Trésorerie en k€	Produits financiers* en k€
31/12/2012	729	12
31/12/2013	1 864	16
31/12/2014	2 426	31
31/12/2015	2 167	33
31/12/2016	3 591	36
31/12/2017	3 350	39

Source : CRAC

\* Cumulés

### 2.3.3. Une rémunération du concessionnaire qui n'est pas liée aux conditions de réalisation de l'opération

L'article 32 de la concession d'aménagement porte sur la rémunération de la SPLA 81 : il s'agit d'une rémunération forfaitaire annuelle globalisant des prestations. Elle est plafonnée à 500 000 € HT par an dans le contrat initial.

Le contrat ne prévoit l'application d'aucune pénalité à la charge du concessionnaire en cas de non-respect du programme ou de l'enveloppe prévisionnelle financière. Ainsi, non seulement le concessionnaire ne supporte aucun risque sur le bilan global de l'opération, mais au surplus sa rémunération n'est pas affectée par la qualité de la conduite du projet.

Un avenant au contrat de concession, conclu le 21 décembre 2016, modifie les dispositions relatives à la rémunération du concessionnaire. Il a été conclu à la demande de la SPLA 81.

Le plafond est fixé à 14 333 000 € HT pour l'ensemble de l'opération d'aménagement et consacre ainsi une augmentation de la rémunération du concessionnaire. Cette augmentation n'est pas motivée.

Cet avenant adopte un étalement temporel non linéaire de la rémunération. Trois ans après la signature du contrat de concession, le concessionnaire demande donc une révision immédiate de sa rémunération annuelle pour assumer ses charges. Cette modification entraîne une augmentation de 35 % de sa rémunération HT dès 2016, et de 40 % en 2018.

**tableau 21 : Rémunération du concédant après avenant de 2016**

	Réalisé 2012-2015 CRAC	Avenant signé le 21 décembre 2016				TOTAL
		HT/an				
		2016-2017	2018-2020	2021-2030	2031-2042	
<b>Forfait</b>	<b>1 723 000 €</b>	<b>675 000,00 €</b>	<b>700 000,00 €</b>	<b>550 000,00 €</b>	<b>305 000,00 €</b>	<b>14 333 000,00 €</b>
Pilotage		80 000,00 €	80 000,00 €	50 000,00 €	30 000,00 €	
Acquisitions des terrains		80 000,00 €	80 000,00 €	60 000,00 €	30 000,00 €	
Coordination		180 000,00 €	180 000,00 €	150 000,00 €	80 000,00 €	
Relations avec le concédant		100 000,00 €	100 000,00 €	100 000,00 €	80 000,00 €	
Commercialisation		260 000,00 €	260 000,00 €	210 000,00 €	85 000,00 €	
Opérations de clôture		0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	
<b>Total</b>		<b>700 000,00 €</b>	<b>700 000,00 €</b>	<b>570 000,00 €</b>	<b>305 000,00 €</b>	

Source : avenant du 21 décembre 2016

La SPLA 81 ne fournit dans les CRAC aucun détail sur les prestations réalisées telles que décrites dans l'avenant, sa rémunération est portée au montant maximum. Le SMIX n'est donc pas en mesure d'opérer un quelconque contrôle de la réalité des prestations du concédant.

De surcroît, les documents financiers produits contiennent des discordances non relevées par le SMIX, ce qui témoigne à nouveau d'un défaut de contrôle de la part de ce dernier. Selon l'ordonnateur ces discordances proviennent de l'exploitation de données différentes rendant l'ensemble peu lisible.

**tableau 22 : Montant de la rémunération selon les états**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Prévu	500 000,00 €	500 000,00 €	500 000,00 €	500 000,00 €	675 000,00 €	675 000,00 €	<b>3 350 000,00 €</b>
Réalisé cf. états financiers SPLA	263 333,33 €	460 000,00 €	500 000,00 €	455 191,00 €	578 075,00 €	626 457,28 €	<b>2 883 056,61 €</b>
Total cumulé	263 333,33 €	723 333,33 €	1 223 333,33 €	1 678 524,33 €	2 256 599,33 €	<b>2 883 056,61 €</b>	
Réalisé cf. CRAC	263 k€	723 k€	1 223 k€	1 723 k€	2 331 k€	<b>3 006 k€</b>	

Source : contrat/états financiers/CRAC

La rémunération représente la contrepartie des tâches prévues à l'article 3 de ladite convention « Missions du concessionnaire ».

Or, comme déjà indiqué, le concessionnaire exerce aussi des missions en application de deux autres conventions tripartites, hors concession d'aménagement, ainsi que des prestations en dehors de toute convention. Il ne perçoit pour autant qu'une seule rémunération, celle versée par le SMIX au titre de l'article 32 du contrat de concession d'aménagement.

Ainsi c'est le SMIX qui, sous couvert de la rémunération de la concession d'aménagement, prend en charge la totalité des frais d'ingénierie et de maîtrise d'ouvrage de la SPLA, y compris ceux afférents aux équipements publics ou prestations réalisées pour le compte du département du Tarn, de la commune de Saint- Sulpice et des communes de Lavaur ou de Buzet-sur-Tarn.

L'enveloppe prévisionnelle de l'opération d'aménagement, y compris la rémunération du concessionnaire, est de :

- 87 133 000 €, y compris les équipements publics ne relevant pas d'une concession d'aménagement ;
- 67 043 000 €, hors équipements publics excédant le cadre de la concession d'aménagement (15 000 000 € HT + 5 090 000 € HT + autres prestations non chiffrées).

La participation versée par le SMIX a pour objet, à hauteur de 56 %, la rémunération de la SPLA 81<sup>24</sup>.

Le niveau de la rémunération de la SPLA 81 est élevé compte tenu du type d'opération. Il s'élève à 22 % du montant prévisionnel de l'opération hors équipements publics. En incluant le suivi des opérations hors concession, il représente 16 % du coût global de l'opération. La rémunération versée par le SMIX couvre toutes les charges de personnel de la SPLA 81, qui représente un effectif entre quatre et six personnes, ne se consacrant pas exclusivement à la concession d'aménagement. Ces charges de personnel s'élèvent à 460 k€ en 2017, charges sociales incluses, dont 150 k€ pour le seul directeur général de la SPLA 81. L'ordonnateur et le président

<sup>24</sup> Soit 14 333 000/25 650 000.

de la SPLA reconnaissent que ces charges peuvent paraître élevées, tout en soulignant la technicité du personnel. Ils précisent par ailleurs que le directeur général a été remplacé et que son poste a été mutualisé avec celui de direction d'une autre SEM.

La convention d'aménagement n'a procédé à aucun transfert ni de risque ni de responsabilité, le concessionnaire ne se voyant fixer aucune obligation contractuelle quant au respect du programme et de l'enveloppe financière de l'opération.

## **2.4. La réalisation du projet**

### **2.4.1. Une commercialisation peu avancée**

Comme déjà indiqué, la ZAC constitue une offre de surfaces industrielles et commerciales de 198 ha et commercialisables de 126 ha (si on ajoute les espaces agricoles). Au 1<sup>er</sup> décembre 2018, seuls 3 ha ont été cédés, soit 2 % des surfaces cessibles. 13 ha font l'objet d'un bail ou d'un commodat au titre de la compensation faune flore.

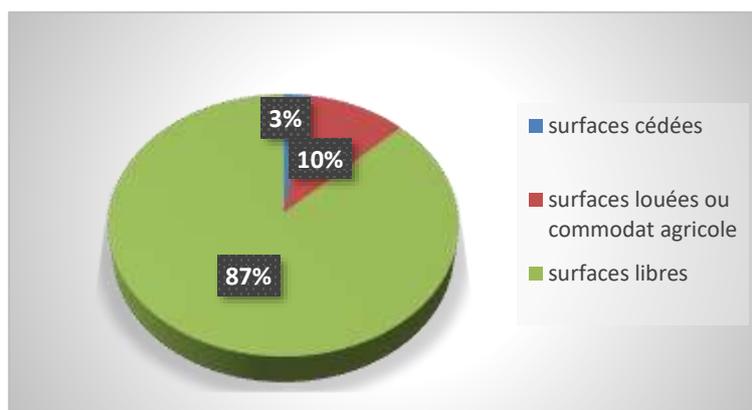
**photo 1 : Vue du ciel des réalisations sur zone d'aménagement concerté 2017**



*Source : CRAC 2017*

Le montant des cessions réalisées en 2018 (764 k€) représente 1,9 % du montant total des cessions escomptées dans le bilan prévisionnel (39 920 k€). Ce montant était estimé à 18 291 k€ au 31 décembre 2018, dans le CRAC prévisionnel de 2012.

**graphique 9 : Surfaces occupées**



Source : CRAC

La commercialisation aurait théoriquement dû démarrer en 2015, et s'accélérer en 2018, alors qu'elle n'en est qu'au stade des prémices en 2018.

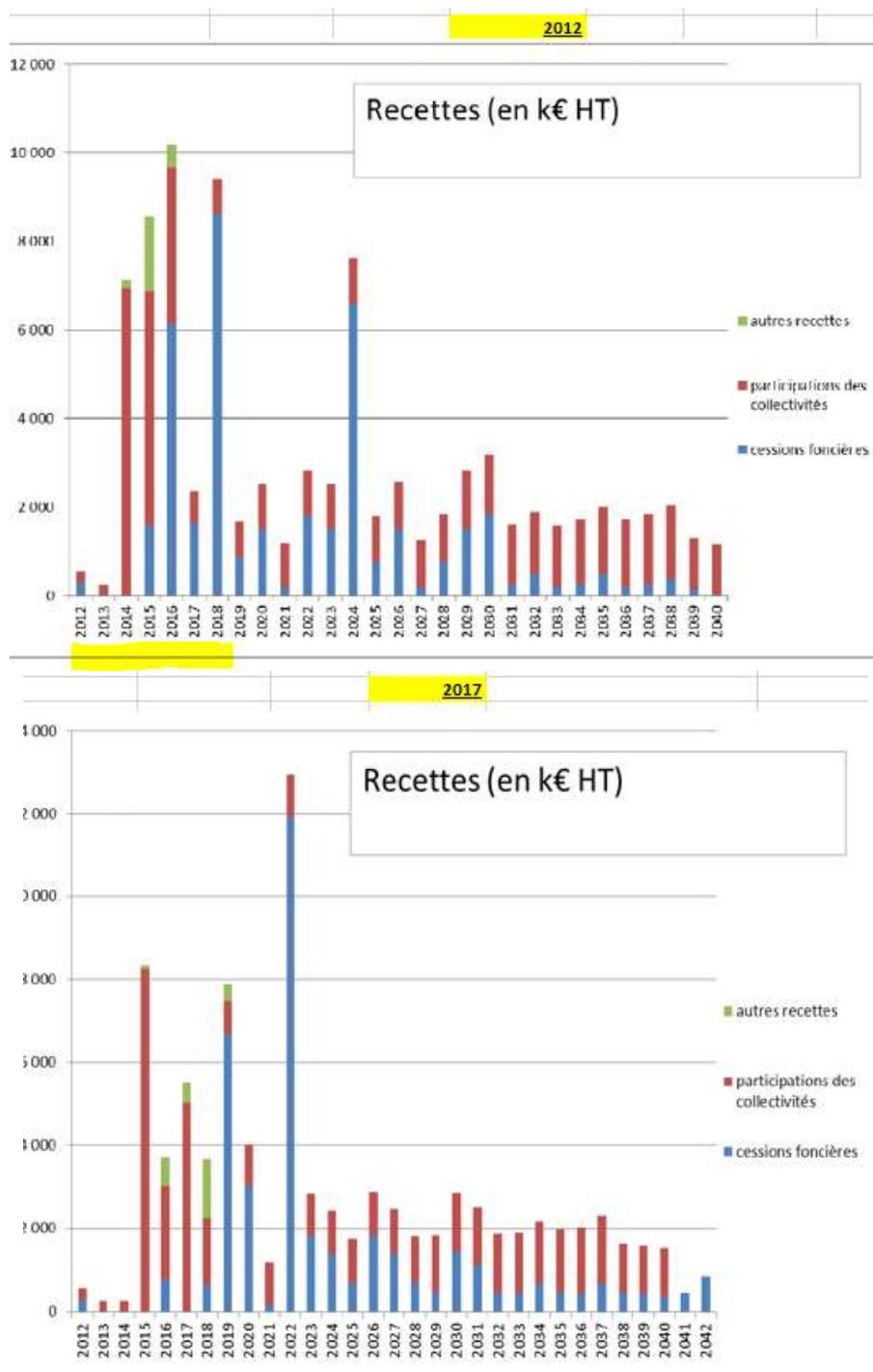
**tableau 23 : Extrait cessions estimées compte-rendu annuel au concédant 2012**

RECETTES								
<b>CESSIONS</b>	<b>39 920</b>	<b>299</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 598</b>	<b>6 123</b>	<b>1 631</b>	<b>8 640</b>
Activités de production et distribution à valeur ajoutée	19 338	0	0	0	693	4 950	1 500	0
Services, loisirs, commerces	17 665	0	0	0	0	960	0	8 640
Tertiaire	1 505	0	0	0	26	0	131	0
Autres cessions	1 412	299	0	0	879	213	0	0

Source : CRAC 2012

Les principales cessions foncières escomptées initialement en 2018 sont, selon les diagrammes prévisionnels modifiés, reportées sur 2019 voire 2022.

graphique 10 : Prévisionnel des recettes par catégorie établi en 2012 puis 2017



Source : CRAC 2012 2017

Fin 2018, une seule entreprise est installée sur la zone, l'entreprise Vivalia, société coopérative d'embouteillage. Des jardins ouvriers ont été créés pour 40 personnes actuellement.

Une promesse synallagmatique de vente a été signée en mars 2018, devant conduire à une cession au titre de l'année 2019 pour un montant de 666 k€. Concernant les autres projets de cession, ils sont encore incertains. L'enquête publique vient de s'achever pour le dossier objet d'une promesse unilatérale de vente. Quant au contrat de réservation, il s'agit d'un simple engagement du concessionnaire de réserver le terrain pour le prospect intéressé. La démarche est donc au début de son processus. Enfin, pour le dernier projet, le plus important en termes de recettes, il n'est pour le moment qu'au stade des discussions commerciales.

tableau 24 : Détail des cessions

ACQUEREUR	ACTE/CONTRAT	SURFACE M <sup>2</sup>	PRIX HT	DATES DE SIGNATURE	DATES D'ECHEANCE
VINOVALIE	ACTE DE VENTE	30 571	764 275 €	22-juil-16	
	COMPROMIS DE VENTE	4 417	110 425 €	22-juil-16	31-juil-20
	COMPROMIS DE VENTE	4 774	167 090 €	22-juil-16	31-juil-20
	BAIL A FERME (vignes)	29 896	672,40 €/an	25-janv-16	18 ans plus tard
DOMINO	COMMODAT (compensation faune flore)	100 000	à titre gracieux	18-avr-16	31-mars-19
SIGHOR	SYNALLAGMATIQUE DE VENTE	19 028	665 980 €	09-mars-18	09-mars-19
JMG PARTNERS	PROMESSE UNILATERALE DE VENTE	164 089	5 414 937 €	10-avr-17	31-mars-22
ECOMONDIA	CONTRAT DE RESERVATION	60 000	2 100 000 €	17-mai-18	31-déc-18
EQUILIS	OFFRE POLE SERVICES LOISIRS COMMERCES	129 000	11 120 000 €	25-avr-18	

Source : documents du SMIX

Le concédant n'a pas opté pour des acquisitions foncières par phase, accompagnant les opérations d'aménagement et de commercialisation. Le choix du non-phasage des acquisitions foncières, qui ont été toutes menées et soutenues par l'emprunt, accroît les frais financiers reposant sur le concédant, compte tenu du non-respect du rythme de commercialisation défini dans le bilan prévisionnel.

tableau 25 : État d'avancement des acquisitions foncières au 31 décembre 2017

Surfaces en m <sup>2</sup>	Saint-Sulpice-la-Pointe	Buzet-sur-Tarn	Roqueserière	Total	%
Terrains acquis (Acte signé)	138,0	44,5	16,8	199,3	92%
Terrains en cours d'acquisition	0,0	0,0	0,0	0,0	0%
Terrains partiellement acquis	0,0	0,0	0,0	0,0	0%
<b>Sous total terrains acquis + p</b>	<b>138,0</b>	<b>44,5</b>	<b>16,8</b>	<b>199,3</b>	<b>92%</b>
Terrains restant à acquérir	1,7	11,5	4,6	17,8	8%
<b>Total</b>	<b>139,8</b>	<b>56,0</b>	<b>21,4</b>	<b>217,1</b>	<b>100%</b>

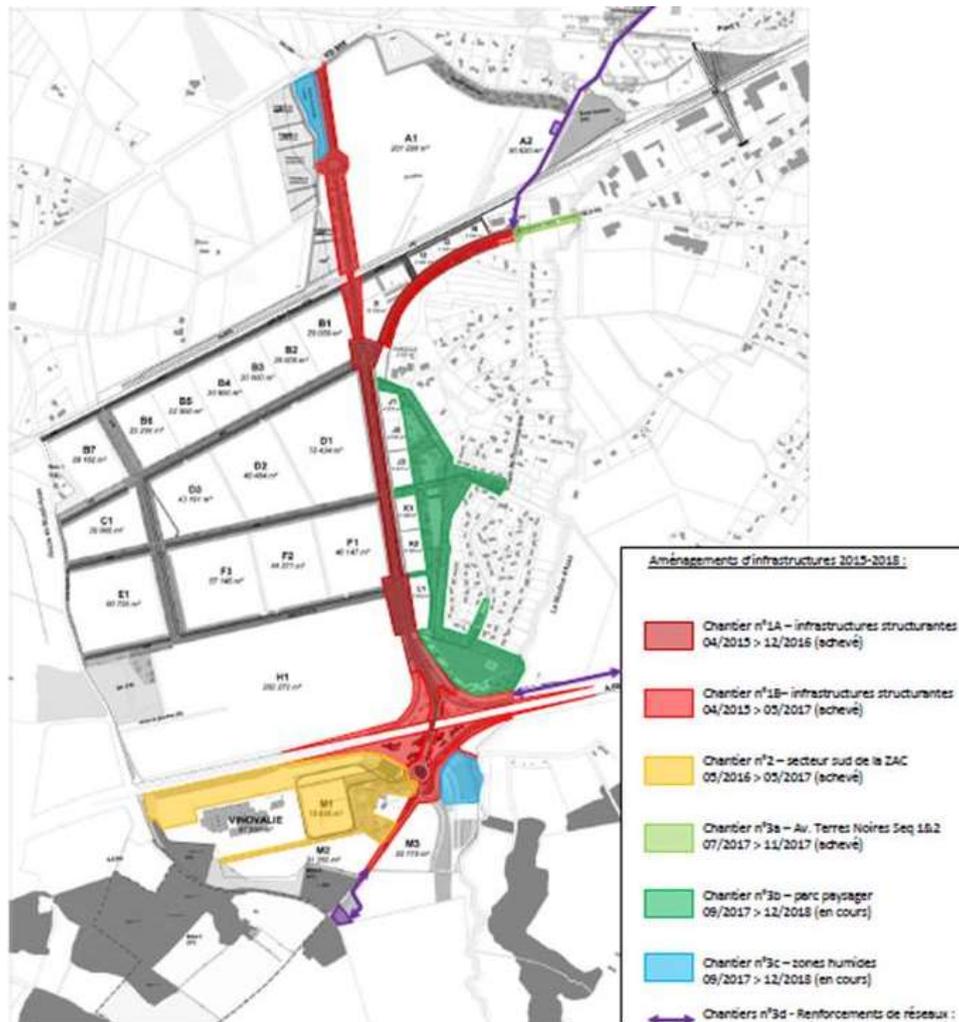
Source : SPLA/CRAC 2017

#### 2.4.2. Des travaux relevant principalement de la voirie départementale et communale, hors zone d'aménagement concerté

Après six années, l'aménagement interne de la ZAC, et notamment la voirie interne desservant les parcelles, n'est que peu engagé.

Les principales réalisations participent, en fait, à l'aménagement urbain de la commune de Saint-Sulpice en permettant son contournement. Elles consistent en des opérations de voirie longeant la zone d'activité (le barreau routier, les bretelles d'accès à l'autoroute et la voie des terres noires).

carte 3 : Plan des réalisations de la zone



Source : comité de suivi 2018

Le bilan prévisionnel d'aménagement des CRAC retrace le montant cumulé des dépenses de travaux réalisées (hors honoraires). Les dépenses réalisées s'élèvent à 17 249 k€ au 31 décembre 2017, ce qui représente près de 42 % du coût total des travaux estimés à 41 253 k€. L'échangeur remis au département du Tarn en représente une part substantielle, de l'ordre de 87 %.

Intégrer les travaux de voirie départementale ou communale au sein des bilans de la ZAC ne transcrit pas une image fidèle du taux de réalisation de l'opération. En effet, si l'on se limite aux seules opérations relevant strictement de la ZAC, le taux de réalisation n'est que de 9 %.

### 2.4.3. Une stratégie de commercialisation à repenser

Le projet avait plusieurs objectifs décrits dans le préambule du contrat de concession. Il visait à développer l'emploi local en attirant des entreprises toulousaines en direction du Tarn près d'un grand axe autoroutier (l'A68), avec possibilité de rattachement au ferré.

À ce jour, la ZAC « Les Portes du Tarn » ne bénéficie que d'une seule implantation effective d'entreprise (il s'agit d'une entreprise tarnaise). Elle n'a pas encore attiré d'entreprises provenant du monde économique toulousain. Cette opération a répondu davantage, pour l'instant,

aux attentes d'aménagement urbain des deux communes de Saint-Sulpice et de Buzet-sur-Tarn, qui souhaitaient la réalisation d'un contournement routier.

L'un des objectifs fort de ce projet est d'accroître l'employabilité des habitants sur le territoire. Comme déjà indiqué, le SMIX avait conduit deux simulations de créations d'emplois, reposant sur une hypothèse basse de 2 217 emplois et haute de 3 970 emplois. À ce jour, 100 emplois ont été créés, et une trentaine sont prévus avec la nouvelle aire d'autoroute. Pour le surplus, les projets en cours ne sont pas suffisamment avancés pour permettre de définir le nombre d'emplois escomptés.

Il était aussi prévu l'implantation d'un pôle de services et de commerces, qui devait occuper une parcelle d'une superficie de 25 ha et participer de manière substantielle à l'équilibre économique de l'opération. Les terrains commerciaux ayant vocation à être vendus au prix de 100 €/m<sup>2</sup>, le produit estimatif variait entre 18 000 k€ et 12 441 k€. Il représente entre 45,5 % et 31,4 % des recettes foncières au sein du bilan prévisionnel. Cependant, l'installation de ce projet est confrontée à plusieurs oppositions de la part des élus locaux craignant une concurrence renforcée de leurs propres centres commerciaux. L'ordonnateur souligne que ce projet de centre commercial n'est pas abandonné même s'il ne constitue plus une priorité dans la commercialisation.

**tableau 26 : Surfaces par destination**

			Valeur à atteindre	Unitaire	Total
Destination	n° ilots	Surface de terrain prise en compte			
<b>Récapitulatif en surface de terrain</b>					
Activités industrielles embranchées fer					237 700
Activités industrielles					535 800
Pôle services loisirs commerces					250 987
Aire de services					61 636
Tertiaire					43 000
Cultures					
<b>Total</b>					<b>1 129 123</b>
<b>Conversion en charge foncière</b>					
Activités industrielles embranchées fer				30,00	7 131
Activités industrielles			18 000,0	30,00	16 074
Pôle services loisirs commerces			18 000,0	100,00	12 441
Aire de services			750,0	32,75	2 019
Tertiaire			2 100,0	45,00	1 935
Cultures					
<b>Total</b>			<b>39 600</b>		<b>39 600</b>

Source : SPLA/CRAC 2017

Enfin, le projet se voulait novateur et respectueux de l'environnement. Il reposait notamment sur la possibilité d'un rattachement au ferré, sur le développement des liaisons douces, sur le respect des écosystèmes et de la biodiversité, et sur l'utilisation de l'éco énergie.

Des compensations foncières au titre de la biodiversité ont bien été apportées, mais le rattachement au ferré, s'il constitue toujours un objectif n'a été que très partiellement réalisé, aucune entreprise n'ayant demandé ce rattachement. La prochaine installation sur la zone serait celle d'une aire d'autoroute classique regroupant un pétrolier et des restaurants. Cette installation ne participera pas à l'éclosion d'un projet environnemental novateur.

La stratégie globale devra être adaptée en vue d'assurer l'équilibre économique et financier de l'opération.

# ANNEXES

## annexe 1 : Détail des participations reçues et données par le syndicat mixte « Les portes du Tarn »

Recettes du SMIX								
Exercice	Total	Date Tit	Chap	Art	N° Tit	Libellé	Tiers	Montant
2012	250 000	24/05/2012	74	7474	2	PARTICIPATION AU SMIX	COMMUNAUTE DE COMMUNES TARN-	250 000
2013	250 000	05/06/2013	74	7474	2	PARTICIPATION AU SMIX	COMMUNAUTE DE COMMUNES TARN-	250 000
2014	250 000	20/11/2014	74	7474	2	PARTICIPATION AU SMIX	COMMUNAUTE DE COMMUNES TARN-	250 000
2015	250 000	17/11/2015	74	7474	2	PARTICIPATION AU SMIX	COMMUNAUTE DE COMMUNES TARN-	250 000
2016	250 000	20/12/2016	74	7474	2	PARTICIPATION AU SMIX	COMMUNAUTE DE COMMUNES TARN-	250 000
2017	745 000	29/11/2017	74	7473	9	PART DEPART 2017	DEPARTEMENT DU TARN	99 496,00
		29/11/2017	74	7473	10	PART DEPART 2017 FONCTIONNEMENT	DEPARTEMENT DU TARN	257 000,00
		29/11/2017	74	7474	11	PARTICIPATION 2017 FONCTIONNEMENT	COMMUNAUTE DE COMMUNES TARN-	66 609,00
		29/11/2017	13	1313	7	PART DEPART 2017 INVESTISSEMENT	DEPARTEMENT DU TARN	138 504,00
		29/11/2017	13	1314	8	PARTICIPATION 2017 INVESTISSEMENT	COMMUNAUTE DE COMMUNES TARN-	183 391,00
2018	745 002							

Dépenses du SMIX (pour SPLA)								
Exercice	Total	Date Mdt	Chap	Art	N° Mdt	Libellé	Tiers	Montant
2012	250 000	13/12/2012	27	27638	13	PARTICIPATION 2012	SPLA LES PORTES DU TARN	250 000,00
2013	250 000	10/12/2013	27	2764	6	PARTICIPATION 2013	SPLA LES PORTES DU TARN	250 000,00
2014	250 000	20/11/2014	27	2764	2	PARTICIPATION 2014	SPLA LES PORTES DU TARN	250 000,00
2015	250 000	17/11/2015	27	2764	1	PARTICIPATION 2015	SPLA LES PORTES DU TARN	250 000,00
2016	250 000	20/12/2016	204	20422	1	PARTICIPATION 2016	SPLA LES PORTES DU TARN	250 000,00
2017	745 000	10/01/2018	65	6568	16	PART A LA SPLA FONCT	SPLA LES PORTES DU TARN	256 583,00
		29/11/2017	204	20422	5	PARTICIPATION 2017	SPLA LES PORTES DU TARN	488 417,00
2018	745 000							



**annexe 3 : Détail des participations issu des statuts 2018**

<b>Année</b>	<b>Communauté de communes Tarn Agout</b>	<b>Communauté de communes de Val'Aigo</b>	<b>Département du Tarn</b>	<b>Département de la Haute-Garonne</b>
2012	250 000		0	
2013	250 000		0	
2014	250 000		0	
2015	250 000		0	
2016	250 000		0	
2017	250 000		238 417	
2018	250 000	150 500	49 500	307 292
2019	250 000	150 500	49 500	307 292
2020	262 500	200 222	200 000	307 292
2021	262 500	200 222	200 000	307 292
2022	262 500	200 222	200 000	307 292
2023	262 500	200 222	200 000	307 292
2024	262 500	200 222	200 000	307 292
2025	262 500	200 222	200 000	307 292
2026	262 500	200 222	200 000	307 292
2027	262 500	200 222	200 000	307 292
2028	262 500	200 224	200 000	307 292
2029	432 000	215 000	200 000	307 292
2030	432 000	215 000	200 000	307 292
2031	432 000	215 000	200 000	307 292
2032	432 000	215 000	200 000	307 292
2033	432 000	215 000	200 000	307 292
2034	432 000	215 000	200 000	307 292
2035	432 000	215 000	200 000	307 292
2036	432 000	215 000	200 000	307 292
2037	432 000	215 000	200 000	307 292
2038	411 300	215 000	200 000	307 292
2039	250 800	215 000	81 783	307 292
2040	0	215 000	0	307 292
2041	0	173 400		307 292
2042	0	0		285 992
<b>TOTAL</b>	<b>8 912 600</b>	<b>4 856 400</b>	<b>4 219 200</b>	<b>7 661 000</b>
<i><b>pour mémoire : autres équipements publics et dépenses déjà financées territoire CCTA + CD 81 (2005 à 2017)</b></i>	<b>550 000 4 151 000</b>		<b>15 000 000</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>13 613 600</b>	<b>4 856 400</b>	<b>19 219 200</b>	<b>7 661 000</b>

Source : documents SMIX

## GLOSSAIRE

CAF	capacité d'autofinancement
CCTA	communauté de communes Tarn-Agoût
CCVA	communauté de communes Val'Aïgo
CD81	département du Tarn
CRAC	compte-rendu annuel au concédant
EH	équivalents-habitants
ha	hectare
HT	hors taxe
ITE	installation terminale embranchée
k€	kilo d'euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
SMIX	syndicat mixte « Les portes du Tarn »
SPLA 81	société publique locale d'aménagement du Tarn
ZAC	zone d'aménagement concerté

## **Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières**

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 18 décembre 2019 de M. Christophe Ramond, président du syndicat mixte pour l'étude de l'aménagement du parc d'activités économiques « Les portes du Tarn »
- Réponse du 13 décembre 2019 de M. Thierry Carcenac, ancien président du syndicat mixte pour l'étude de l'aménagement du parc d'activités économiques « Les portes du Tarn »

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».





Les publications de la chambre régionale des comptes  
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

**Chambre régionale des comptes Occitanie**  
**500, avenue des États du Languedoc**  
**CS 70755**  
**34064 MONTPELLIER CEDEX 2**

**occitanie@crtc.ccomptes.fr**

 **@crococcitanie**