



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## SOCIÉTÉ ANONYME D'ÉCONOMIE MIXTE LOCALE D'ÉQUIPEMENT DU LITTORAL DE THAU (Hérault)

Exercices 2016 à 2019



# TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1. PRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ .....</b>	<b>8</b>
1.1. Un objet social et des opérations à mettre en conformité.....	8
1.2. Un accroissement nécessaire de l'actionnariat privé au sein du capital social.....	9
1.3. Un territoire d'intervention très localisé.....	10
1.4. L'adossement à une société publique locale à l'objet proche.....	11
<b>2. LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>11</b>
2.1. Le conseil d'administration .....	11
2.2. La direction générale et l'externalisation des missions .....	12
2.3. L'effectif de la société .....	13
2.3.1. La constitution d'un groupement d'employeurs commun avec la société publique locale du bassin de Thau.....	13
2.3.2. Les risques de conflit d'intérêts .....	14
2.3.3. Le nombre d'équivalents temps plein disponibles.....	14
2.4. La commande publique.....	15
2.4.1. L'organisation mise en place .....	15
2.4.2. Les marchés attribués.....	16
2.4.3. La défaillance d'une entreprise pour le marché d'une passerelle et de pontons .....	17
<b>3. LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE .....</b>	<b>17</b>
3.1. Les concessions d'aménagement.....	18
3.1.1. La zone d'aménagement concerté ouest .....	19
3.1.2. Le programme de restauration immobilière de l'Île Sud.....	20
3.1.3. Le centre-ville .....	21
3.1.4. La zone d'aménagement concerté est - secteur sud.....	23
3.1.5. La zone d'aménagement concerté est - secteur nord.....	26
3.1.6. Des concessions peu risquées et rémunératrices.....	28
3.2. Les mandats .....	31
3.2.1. Le bar « le central » .....	32
3.2.2. Le parking Stalingrad.....	32
3.2.3. Parkings Briand et quai de la Consigne .....	33
3.2.4. Salle Moch .....	33
3.3. Les opérations en nom propre à compter de 2018.....	34
3.4. Les conventions réglementées .....	35
3.4.1. La convention de participation avec la société à responsabilité limitée Loumi .....	35
3.4.2. L'acquisition d'un local commercial 21 rue de la Révolution.....	36
<b>4. LA SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>37</b>
4.1. L'information financière.....	37

4.1.1.	L'enregistrement comptable des différentes activités de la société.....	37
4.1.2.	La certification des comptes .....	37
4.1.3.	La comptabilisation des avances financières liées aux concessions .....	38
4.2.	L'analyse financière.....	38
4.2.1.	Un résultat net excédentaire.....	39
4.2.2.	L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement.....	39
4.2.3.	Le résultat d'exploitation .....	40
4.2.4.	Le résultat financier .....	42
4.2.5.	Le résultat exceptionnel .....	43
4.2.6.	La rentabilité financière .....	43
4.2.7.	L'analyse bilancielle .....	44
<b>GLOSSAIRE.....</b>		<b>49</b>
<b>Réponses aux observations définitives.....</b>		<b>50</b>

## SYNTHÈSE

La chambre a examiné la gestion de la société anonyme d'économie mixte locale d'équipement du littoral du bassin de Thau (SA ÉLIT) pour les années 2016 à 2019.

La SA ÉLIT, créée en 1994, est un opérateur d'aménagement intervenant dans Sète et sa proximité immédiate, adossé à une société publique locale créée en 2016, à l'objet social voisin.

Le directeur général, choisi par le maire de Sète, est un architecte familier des réseaux professionnels locaux, qui s'appuie sur un directeur des ressources et un personnel peu nombreux (trois équivalents temps plein travaillés) dont certains ont parfois été recrutés directement chez ses principaux donneurs d'ordre, au risque de créer des situations de conflits d'intérêts.

Son activité stagnante, elle a amorcé en 2019 un tournant stratégique pour développer une activité patrimoniale et d'intervention dans le domaine concurrentiel, sans toutefois disposer des réserves financières nécessaires. L'augmentation de son capital, dès lors inévitable, doit être complétée d'un accroissement de son actionnariat privé qu'elle n'a pas préparé.

La lenteur de mise en œuvre, les changements de dimensionnement et d'orientation des projets, le défaut ponctuel des investisseurs ont fait que la société d'économie mixte n'a pu réaliser dans la durée initialement prévue les aménagements des entrées ouest et est de la ville de Sète, dont elle était gestionnaire. La durée des concessions a été quasiment doublée. Compte tenu des contretemps et des évolutions d'intentions, la participation financière de la ville de Sète, son donneur d'ordre principal, a été multipliée par trois. Elle atteindra 17 M€ si les dernières prévisions de réalisation de la zone d'aménagement située à l'est-secteur sud se confirment. La communauté d'agglomération, de son côté, contribuera à hauteur de près de 20 M€ pour la zone d'aménagement située à l'est-secteur nord, qui pourrait entrer en concurrence avec la première. Pour cette concession, la société d'économie mixte s'est associée avec une entreprise privée et la société d'économie mixte d'aménagement de la région. Ce partenariat rencontre des difficultés de gouvernance.

Les succès mitigés des opérations conduites n'ont pas empêché la société d'économie mixte de percevoir des recettes et d'améliorer sa situation financière. Elle bénéficie en effet de traités de concession favorables dont le risque, pour les plus anciennes concessions, est supporté par les concédants et dont les taux de rémunération sont confortables. Elle intervient également dans le cadre de plusieurs conventions de mandats conclues sans mise en concurrence par la ville, rémunérées fortement au regard des actions mises en œuvre pour satisfaire la commande.

## RECOMMANDATIONS

1. Modifier l'objet social de la société pour le rendre conforme à ses activités. *Non mise en œuvre.*
2. Accroître le montant du capital social pour couvrir les risques de la nouvelle activité, dans le respect des règles de l'article L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
3. Instaurer un dispositif permettant de prévenir les conflits d'intérêts. *Non mise en œuvre.*
4. Facturer auprès de la société à responsabilité limitée Loumi le solde de la participation due pour les aménagements de la zone d'aménagement concerté. *Non mise en œuvre.*
5. Engager une révision des conditions de rémunération des traités de concession afin de limiter les transferts de charges financières aux seules charges d'intérêts supportées par la société d'économie mixte. *Non mise en œuvre.*

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 de la société anonyme d'économie mixte locale d'équipement du littoral de Thau a été ouvert le 27 mars 2020 par lettre du président adressée à M. Christophe Clair, directeur général en fonctions. Un courrier a également été adressé le 17 mars 2020 à M. François Commeinhes, président et précédent directeur général, et le 13 mai 2020 à M. Régis Magat, précédent directeur général.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 18 septembre 2020.

Lors de sa séance du 23 septembre 2020, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Christophe Clair. M. François Commeinhes et M. Régis Magat, en qualité de directeurs généraux précédents, en ont également été destinataires pour la partie afférente à leur gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 26 janvier 2021, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

# 1. PRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ

## 1.1. Un objet social et des opérations à mettre en conformité

L'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet aux collectivités « de créer des sociétés d'économie mixte (SEM) locales pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires ».

La société anonyme d'économie mixte locale d'équipement du littoral de Thau (SA ÉLIT) a pour objet de procéder à l'étude et à la réalisation d'opérations d'aménagement et de leurs équipements ainsi que de tous projets se rapportant au développement touristique et économique, de procéder à l'étude d'immeubles, d'exploiter et d'entretenir des équipements présentant un intérêt pour le développement touristique et économique, d'apporter une assistance aux organismes exerçant leurs activités dans ces domaines, de prendre des participations financières dans des sociétés commerciales ou civiles immobilières (promotion et coordination, développement économique), de promouvoir et coordonner les activités des organismes et services publics concourant au développement économique. D'une manière générale, elle peut effectuer toutes opérations pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation. La prise de participations financières a été ajoutée en 2016 pour permettre à la SEM d'intervenir en partenariat avec d'autres acteurs économiques, notamment les opérateurs de promotion immobilière.

Créée en 1994, la SEM a connu une situation financière difficile liée à la faiblesse des moyens dont elle était dotée, qui aurait pu amener sa dissolution, comme souligné par la chambre dans son précédent rapport. La construction d'immeubles a été retirée des statuts en 2004, quand la société s'est trouvée contrainte de réduire son capital social à 150 000 € pour absorber ses pertes. La suppression de cette mention permettait ainsi de se conformer au seuil prévu par les dispositions de l'article L. 1522-3 du CGCT, qui indique que « le capital social doit être au moins égal à 225 000 € pour les sociétés ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels destinés à la vente ou à la location et à 150 000 € pour celles ayant dans leur objet l'aménagement ».

Depuis sa fusion avec la société d'économie mixte pour l'aménagement du littoral sétois (Semalis) en 2006, le montant du capital social de la SA ÉLIT a été porté au-delà de ce seuil de 225 000 € (258 116 €). Les statuts n'ont cependant pas réintégré la notion de « construction d'immeubles » alors que la SEM réalise fréquemment, dans le cadre de ses opérations de rénovation des quartiers anciens dégradés, des opérations de rénovation et de reconstruction d'immeubles. La SEM s'est engagée à effectuer une rectification de son objet social.

### **Recommandation**

**1. Modifier l'objet social de la société pour le rendre conforme à ses activités. *Non mise en œuvre.***



## 1.2. Un accroissement nécessaire de l'actionnariat privé au sein du capital social

Le capital social de la SEM, d'un montant de 258 116 €, la situe parmi les plus petites SEM d'aménagement et d'immobilier<sup>1</sup>. Ses actionnaires ont peu changé et sont constitués à plus de 70 % par des collectivités locales dont 2,5 % par les communes de Balaruc-les-Bains, Balaruc-le-Vieux et Frontignan qui sont les petits actionnaires au sein de l'assemblée spéciale, la commune de Sète (48,6 %) et la communauté d'agglomération Sète agglomération Méditerranée (19,8 %).

Le département de l'Hérault n'est plus actionnaire. En 2006, la SEM a absorbé la Semalis qui était elle-même en grande difficulté financière. Cette évolution a eu pour conséquence de renforcer le poids de la commune de Sète dans le capital de la société.

**tableau 1 : composition du capital social en 2019**

	Actions	Montant	%
Sète	73 736	125 351,20	48,6 %
Sète agglomération Méditerranée	30 067	51 113,90	19,8 %
Assemblée spéciale			
Balaruc-les-Bains	2 166	3 682,20	1,4 %
Balaruc-le-Vieux	1 132	1 924,40	0,7 %
Frontignan	613	1 042,10	0,4 %
Total public	107 714	183 113,80	70,9 %
Caisse des dépôts et consignations	9 683	16 461,10	6,4 %
Caisse d'épargne Languedoc-Roussillon	16 624	28 260,80	10,9 %
Crédit local de France/Dexia	1 500	2 550,00	1,0 %
Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises	1 200	2 040,00	0,8 %
Chambre de commerce et d'industrie	5 452	9 268,40	3,6 %
Dupuy de Parseval	9 660	16 422,00	6,4 %
Total privé	44 119	75 002,30	29,1 %
Ensemble	151 833	258 116,10	100,0 %

Source : SA ÉLIT

Depuis 2018, la SEM diversifie son activité en étant mandataire de la commune de Sète ou en agissant à sa demande. Elle est ainsi intervenue pour la construction d'une salle polyvalente (place Jules Moch) puis pour une opération d'acquisition de locaux pour permettre à la commune de reloger une association et une partie de ses services (locaux de la caisse d'allocations familiales au 23 quai d'Alger).

Récemment, la SEM a acquis trois fonds de commerce en centre-ville, un café, un restaurant et un cinéma. Ces interventions sont présentées comme des actions s'inscrivant dans le cadre du développement économique et touristique, tel que prévu dans l'objet social. Elles se situent en centre-ville, dans des zones qui n'apparaissent pourtant pas dénuées d'opérateurs économiques.

Ces interventions correspondent à un virage stratégique amorcé par la société, visant le développement d'une activité patrimoniale : acquisition de biens à destination de logements, bureaux ou commerces, acquisition de fonds de commerce, gestion locative, vente, réalisation

<sup>1</sup> Le rapport publié par la Cour des comptes en mai 2019 sur les SEM montre ainsi que le capital social moyen des SEM d'aménagement est de 3,44 M€ et de 11,8 M€ pour les SEM d'immobilier.

d'opérations en promotion ou conservées en patrimoine pour leur exploitation. L'analyse juridique puis économique de cette nouvelle orientation a été confiée à un cabinet d'études après le début des premières opérations. L'étude menée par le cabinet suggère plusieurs solutions juridiques tels le portage par la SEM pour un projet unique, la création d'une société par actions simplifiées patrimoniale, la création d'une société par actions simplifiées Holding, la création d'une SEM patrimoniale. Les conclusions de l'étude remises en septembre 2018 et avril 2019 ont été présentées au conseil d'administration en mai 2019. Les opérations patrimoniales ont été conduites sans que l'objet social ait été modifié, ni qu'une recapitalisation soit intervenue.

Pour faire face à ces opérations, la ville de Sète a alloué à la SEM, à partir de 2018, un apport en compte courant d'associés d'un montant de 3,2 M€. La chambre rappelle que les articles L. 1522-4 et L. 1522-5 du CGCT fixent les modalités d'apport en compte courant, qui ne peut avoir une durée supérieure à deux ans, éventuellement renouvelable une fois. Cet apport ne peut constituer une réponse de long terme à un besoin de capitalisation et la société ne l'envisage d'ailleurs pas. Cette avance devra être remboursée au terme des deux années. La poursuite de cette nouvelle activité nécessitera donc une augmentation du capital social. La commune indique avoir entrepris des négociations en ce sens avec la banque des territoires. Cette transformation du capital devra respecter la règle posée par l'article L. 1522-2 du CGCT d'un seuil minimal de 15 % de participation des actionnaires privés. Compte tenu des simulations effectuées, cet apport pourrait être significatif mais il n'a pas été anticipé par l'adoption d'un modèle économique visant à répartir l'effort financier et les risques entre les actionnaires.

Ainsi, la SEM a entrepris un virage stratégique au gré des opportunités, avant même que ne soit défini un plan de développement, et en informant tardivement son conseil d'administration.

### **Recommandation**

**2. Accroître le montant du capital social pour couvrir les risques de la nouvelle activité, dans le respect des règles de l'article L. 1522-2 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.***

## **1.3. Un territoire d'intervention très localisé**

Au cours de la période examinée, l'activité d'aménageur de la SEM s'est concentrée sur le territoire de la commune de Sète, à l'exception d'une opération d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le Lido de Frontignan, dont l'achèvement est prévu en 2020.

Deux concessions confiées au début des années 2000, sont en cours d'achèvement, une concession de requalification dans le cadre d'un périmètre de restauration immobilière (PRI), dite « Île sud », et une concession visant à la création d'habitat et d'activités économiques à l'entrée ouest sur deux sites (carrière du Ramassis et zone d'aménagement concerté – ZAC – des Salins).

La SEM s'est également vue confier en 2013 la concession de requalification du centre-ville de Sète dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Ce programme, prévu pour s'achever en 2020, a été prolongé par avenant jusqu'en 2024. Par ailleurs, l'animation de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) communautaire pour les 14 communes de l'agglomération hors centre-ville de Sète, a été attribuée en avril 2018 pour cinq ans à un groupement que la SEM a constitué avec l'entreprise Urbanis.

### **encadré 1 : le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés**

Lancé en 2009, le PNRQAD a pour objectif de lutter contre l'habitat indigne dans les quartiers de centre ancien. Il est subventionné par l'État et les agences nationales de l'habitat et de la rénovation urbaine. Il concerne une trentaine de quartiers au niveau national, sélectionnés après appel à candidature. Les projets intègrent une réhabilitation globale des quartiers pour favoriser la mixité sociale, la diversification de l'habitat, l'amélioration énergétique des bâtiments tout en préservant les qualités architecturales et patrimoniales.

Depuis 2005, la SEM est attributaire d'une concession d'aménagement de la ZAC située à l'est de Sète, pour son secteur sud. Sa durée a été prolongée jusqu'en 2025 en raison de l'inachèvement des travaux.

En février 2018, elle s'est associée au sein d'un groupement d'entreprises avec la SEM régionale Languedoc-Roussillon aménagement<sup>2</sup> et une société privée, GGL aménagement. Ce groupement a été retenu comme concessionnaire pour l'aménagement du secteur nord de l'entrée est de la ville.

#### **1.4. L'adossement à une société publique locale à l'objet proche**

La ville et la communauté d'agglomération ont constitué, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, une société publique locale (SPL) du « bassin de Thau » qui a pour objet la gestion des zones d'activité économique de la communauté d'agglomération et des parkings. Cette SPL peut intervenir au bénéfice de ses membres sans concurrence, selon les règles du « *in-house* ». Elle est étroitement associée à la SA ÉLIT, qui intervient en amont des sujets traités par la SPL, pour la réalisation d'études. Les personnels des deux sociétés sont communs.

## **2. LA GOUVERNANCE**

### **2.1. Le conseil d'administration**

12 administrateurs ont été désignés au conseil d'administration. La limite d'âge des membres fixée dans les statuts est conforme aux dispositions du code de commerce. Compte tenu des dispositions législatives, deux administrateurs privés nommés en décembre 2015 devront être renouvelés en décembre 2021, car atteints par une ancienneté de six ans dans ces fonctions. L'âge limite pour la présidence du conseil d'administration a été fixé à 75 ans, soit 10 ans de plus que la limite d'âge prévue par défaut par le code de commerce. Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, le président en exercice, maire de Sète et président de la communauté d'agglomération, qui atteindra cet âge en cours de mandat, pourra se maintenir dans la mesure où il est issu d'une collectivité territoriale.

Jusqu'en 2018, la ville de Sète disposait de cinq administrateurs (deux pour la communauté d'agglomération et d'un pour la commune de Balaruc-les-Bains). L'assemblée spéciale, avec un administrateur, n'était composée que des communes de Balaruc-le-Vieux et de Frontignan. L'actionnariat public était donc composé de neuf membres. Les trois administrateurs au titre de l'actionnariat privé étaient ceux de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), de la caisse d'épargne et de la chambre de commerce et d'industrie. À partir d'avril 2018, la commune de Balaruc-les-Bains, qui ne détenait que 1,4 % des actions, a été intégrée à l'assemblée spéciale des

<sup>2</sup> Transformée en SEM « agence régionale de l'aménagement et de la construction Occitanie » par regroupement entre la SEM Languedoc-Roussillon aménagement et la SEM Cogemip.

petits actionnaires. Elle a en conséquence perdu son représentant au conseil d'administration au profit de la commune de Sète qui dispose désormais de six administrateurs, soit la moitié des membres du conseil d'administration. À partir d'avril 2018, l'assemblée spéciale des petits actionnaires est représentée par le maire de Balaruc-le-Vieux.

Le président du conseil d'administration est désigné au titre des deux administrateurs de la communauté d'agglomération. Au cours de la période examinée le président n'a pas cumulé ses fonctions avec celle de directeur général à l'exception d'une courte période entre le 1<sup>er</sup> juillet 2017, date de départ du précédent directeur général, et le 28 septembre 2017, date de nomination du nouveau directeur général. Durant cette période intérimaire, le président n'a pas perçu de rémunération comme directeur général.

Le conseil d'administration n'a été réuni que deux fois en 2016 et 2017, cinq fois en 2018 et trois fois en 2019. Les administrateurs publics présents sont essentiellement ceux de Sète et de la communauté d'agglomération ; le représentant de l'assemblée spéciale des petits actionnaires y est rarement présent. Les procès-verbaux ne font pas apparaître de points de divergence au sein du conseil d'administration, à deux exceptions près. En décembre 2018, un administrateur privé<sup>3</sup> s'est abstenu dans l'attente d'informations, sur l'opération d'acquisition d'un immeuble « les 3 sommets » accueillant le parc aqua-technique à Sète. En mars 2019, deux administrateurs privés ont réclamé la communication du rapport du bureau d'études sur le virage stratégique de la société qui était déjà amorcé.

## **2.2. La direction générale et l'externalisation des missions**

Jusqu'en 2014, la principale mission de la SA ÉLIT, l'aménagement, ainsi que la fonction d'ingénierie financière étaient confiées à la société anonyme d'économie mixte locale d'équipement du biterrois et de son littoral. Les fonctions de tenue de la comptabilité, de la paye et l'ingénierie juridique étaient également externalisées. L'administration de la société était ainsi quasi inexistante. En 2014, la SEM a souhaité internaliser l'ingénierie technique d'aménagement et résilier à ce titre les deux prestations confiées. M. Régis Magat, auparavant chargé d'opérations a alors été nommé directeur général, avant de devenir en 2015 mandataire social jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2017, date de son départ en retraite.

Pour son remplacement, le comité de recrutement avait sélectionné trois candidats ex-directeurs de SEM et retenu parmi eux la candidature d'un ancien directeur de SPL. Ce dernier a finalement été recruté comme directeur du développement et des ressources. Le poste de directeur général a été confié à un architecte de profession qui ne figurait pas sur la liste des candidats sélectionnés. Le président de la SEM a, en effet, indiqué qu'il entendait nommer à ce poste une personne avec laquelle il avait établi des relations de confiance. Après sa nomination, le directeur général a abandonné ses fonctions dans les deux sociétés qu'il possédait.

Ces deux directeurs ont été recrutés également par la SPL du bassin de Thau. Ils sont rémunérés à part égale par les deux entreprises, l'un comme mandataire social et directeur général de chacune des deux sociétés, l'autre comme directeur des ressources et du développement avec un contrat à mi-temps dans chacune d'elles. Une prime de résultats correspondant à un mois de rémunération est également attribuée au directeur général sous réserve d'un résultat excédentaire, ce qui est très probable, compte tenu des conditions faites à la société dans les contrats de concession.

---

<sup>3</sup> La CDC.

Le précédent directeur général bénéficiait d'une rémunération de 89 k€, d'un véhicule de fonction<sup>4</sup>, racheté lors de son départ<sup>5</sup>, de frais de représentation et d'un téléphone portable. La SA ÉLIT ne supporte plus que marginalement le coût de fonctionnement lié aux véhicules de fonction désormais pris en charge par la SPL. Pour son mi-temps, le nouveau directeur général a bénéficié d'une rémunération de 32 500 € lors de son recrutement, rapidement portée à 52 000 € fin 2018, augmentation qui a été justifiée par les développements nouveaux portés par la société, en lien avec les mandats récupérés récemment.

## **2.3. L'effectif de la société**

### **2.3.1. La constitution d'un groupement d'employeurs commun avec la société publique locale du bassin de Thau**

Le siège social de la SEM est domicilié à l'hôtel de ville, et elle occupe des bureaux dont elle est propriétaire, situés au 149 quai d'Orient à Sète (230 m<sup>2</sup>). Ces locaux, comme les moyens matériels de bureau, informatiques, de reprographie, d'impression et de téléphonie, le service d'accueil et de nettoyage, sont mis conventionnellement à la disposition de la SPL du bassin de Thau par la SEM.

La convention du 3 juin 2016, prolongée par avenant jusqu'en 2020, prévoit le versement d'une redevance par la SPL en fonction du pourcentage de la superficie des locaux mis à disposition divisé par deux, une même clé de répartition étant appliquée à l'ensemble des autres dépenses (fluides, nettoyage, amortissement du matériel, charges de copropriété), soit une redevance de l'ordre de 12 000 € par an. Elle permet la mise à disposition à titre non lucratif du directeur général, de l'assistante de gestion et de la secrétaire de direction pour un quantum initialement prévu de 78,83 heures, soit 50 % de leur temps de travail. Un premier avenant a ajouté la mise à disposition de deux personnes recrutées en septembre 2016, une comptable à hauteur de 64 % de son temps de travail et une chargée d'opération à hauteur de 90 %. Ce système de mise à disposition du personnel a pris fin le 1<sup>er</sup> avril 2019, avec la constitution d'un groupement d'employeurs entre les deux sociétés.

Ce choix a fait l'objet d'une étude de la société de services, conseils, expertises et territoires (SCET), comparant les avantages réciproques du groupement d'intérêt économique et du groupement d'employeur. Bien que l'étude ait montré que le groupement d'employeurs ne permettait que la mise à disposition de personnel, sa forme associative plus souple a justifié son adoption. Le directeur général de la SEM a été nommé président et le directeur des ressources, secrétaire trésorier. Ce dernier a reçu délégation de pouvoir pour la gestion et l'administration du groupement.

Les statuts et le règlement intérieur du groupement prévoient une facturation du personnel mais aussi des moyens de fonctionnement.

---

<sup>4</sup> Une Renault Clio sport turbo de 200 chevaux.

<sup>5</sup> Pour une valeur de 16 509 € correspondant à sa cotation à l'argus automobile.

### **2.3.2. Les risques de conflit d'intérêts**

La SEM emploie toujours du personnel pouvant avoir une proximité immédiate avec les collectivités donneuses d'ordre.

Ainsi pour la concession du centre-ville de Sète, le chargé d'opération a été recruté à mi-temps, l'autre mi-temps relevant de la ville de Sète pour le suivi de ce même dossier. Cette organisation entretient une confusion manifeste des rôles entre le concédant et le concessionnaire et entre le contrôleur et le contrôlé. Le concessionnaire doit, selon l'article 2.6 de la convention, informer le concédant tout au long de l'opération lors des comités de pilotage et des réunions techniques de suivi mensuelles. Ces réunions techniques ne donnent pas lieu à la formalisation de comptes rendus. La chargée de mission qui avait été recrutée sur cette même opération pour un temps partiel de 20 % avait également un contrat à la ville de Sète.

Par ailleurs, la SEM a recruté en novembre 2018 une responsable du service opérationnel à mi-temps, qui occupait un poste à 50 % à la communauté d'agglomération du Bassin de Thau comme responsable du service aménagement. À ce titre elle était en charge de la ZAC est rive nord dont la concession a été attribuée par la communauté d'agglomération à la SEM le 5 février 2018. Bien que responsable du service opérationnel au sein de la SA ÉLIT, elle ne traite toutefois pas du dossier de la ZAC est rive nord, conformément à son contrat d'engagement.

La commune de Sète a indiqué que le chargé d'opération PNRQAD ne serait désormais plus employé que par la ville. Indépendamment de cette mesure ponctuelle, la SEM doit mettre en place des procédures de recrutement intégrant des critères lui permettant de se garantir des conflits d'intérêts potentiels<sup>6</sup> et d'empêcher que des personnes se voient confier la responsabilité de dossiers dont ils ont eu à connaître dans leur profession antérieure.

#### **Recommandation**

**3. Instaurer un dispositif permettant de prévenir les conflits d'intérêts. *Non mise en œuvre.***

### **2.3.3. Le nombre d'équivalents temps plein disponibles**

L'effectif physique de la société est passé de six en 2016 à sept en 2020 avec l'internalisation de la fonction comptable. Le nombre d'équivalents temps plein (ETP) dont dispose la SEM est cependant moindre dans la mesure où beaucoup de contrats sont à temps partiel et partagés avec la SPL du bassin de Thau (le directeur général, le directeur des ressources et développement, une chargée d'opération, une assistante de direction, une comptable et une assistante de gestion pour 50 %). Son nombre d'ETP théorique est de 3 ETP, mais en pratique il est plus proche de 2,2 ETP.

---

<sup>6</sup> La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires indique que constitue une situation de conflit d'intérêts « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions ».

**tableau 2 : activité en heures, d'avril à décembre 2019**

En heures d'avril à décembre 2019	Ensemble	Société	Ramassis	Entrée ouest	Entrée est secteur sud	PRI sud	PRQAD	Place Moch	OPAH com	Assistance à maîtrise d'ouvrage sécurité	Activité patrimoniale
Total avril décembre	2 020,6	292,6	3,0	104,6	409,0	314,0	366,7	5,0	427,1	1,0	97,8
Estimation en ETP annuel hors directeurs	1,7	0,2	0,0	0,1	0,3	0,3	0,3	0,0	0,4	0,0	0,1

Source : SA ÉLIT

La SEM continue en conséquence d'externaliser une partie de ses missions. Elle a conclu un contrat de prestation de services d'assistance générale avec la SCET, pour un montant de 21 000 € TTC pour quatre ans (4 500 € par an), auquel s'ajoutent d'autres prestations. Par ailleurs, des missions ponctuelles continuent d'être effectuées par les deux anciens titulaires du marché d'ingénierie juridique et financière. Le montant des honoraires versés aux trois entreprises qui l'assistent représente un total annuel de l'ordre de 73 k€<sup>7</sup>.

**tableau 3 : assistance extérieure**

Montant HT en €	2016	2017	2018	2019
SCET	19 911	31 541	31 854	23 284
SEMAPHORES	38 257	11 001	12 540	18 995
JPBA	32 988	31 330	27 317	30 402
Total	91 156	73 872	71 711	72 681

Source : grand livre

## 2.4. La commande publique

### 2.4.1. L'organisation mise en place

La SA ÉLIT est un pouvoir adjudicateur soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015<sup>8</sup>, puis à celles du code de la commande publique à compter du 1<sup>er</sup> avril 2019<sup>9</sup>.

Conformément aux dispositions du décret d'application du 25 mars 2016, les marchés d'un montant supérieur aux seuils européens sont soumis à une procédure formalisée. Pour les marchés inférieurs à ces seuils (procédure adaptée), la SA ÉLIT est libre d'organiser sa procédure d'achat, dans le respect des grands principes de la commande publique.

Elle a élaboré un règlement intérieur dont la dernière version a été approuvée en juin 2016 par le conseil d'administration. Il n'a pas encore été actualisé au regard du code de la commande publique entré en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2019 et des nouveaux seuils de procédures. Une mise en concurrence simplifiée est désormais prévue pour les marchés compris entre 25 k€ HT et 90 k€ HT, et une procédure avec publication obligatoire et intervention de la commission d'appels d'offres pour les marchés supérieurs à 90 k€ mais inférieurs aux seuils européens. Les marchés de faible montant sont attribués par le directeur général.

<sup>7</sup> En 2019, la rémunération de l'entreprise Sémaphores intègre la mission confiée au titre de l'étude sur l'activité patrimoniale à hauteur de 7 k€.

<sup>8</sup> Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016 avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de la même année.

<sup>9</sup> Article L. 1211-1 du code de la commande publique.

## 2.4.2. Les marchés attribués

Au cours de la période sous revue, la commission d'appel d'offres s'est réunie à cinq reprises pour l'attribution de cinq marchés d'un montant total de 5,7 M€. L'ensemble de ces marchés a été passé suite à l'arrivée du nouveau directeur général, aucun marché supérieur à 90 k€ n'ayant été attribué par la commission d'appel d'offres en 2016 et 2017. La procédure de l'appel d'offres ouvert a été utilisée à quatre reprises, la procédure adaptée, une seule fois. Les marchés attribués par la commission d'appel d'offres concernent à environ 97 % la ZAC est secteur sud.

### 2.4.2.1. Les marchés d'architectes

Les marchés confiés à des architectes (185 k€ sur la période) représentent près d'un tiers des montants engagés pour les marchés inférieurs à 90 k€. Ils concernent très majoritairement la réhabilitation d'immeubles sur le PRI « Île sud » et le périmètre PNRQAD, un marché d'assistance pour la modification du dossier de réalisation de la ZAC est secteur sud étant également attribué.

**tableau 4 : marchés de prestations intellectuelles confiées à des architectes sur la période**

	Nombre marchés	Montant
Zac est secteur sud	1	24 750
Zac ouest	0	
PRI « Île sud »	7	59 114
PNRQAD	6	101 490
Total	14	185 354

Source : SA ÉLIT

Seuls deux marchés d'études de faisabilité sur la concession PNRQAD ont fait l'objet d'un marché à procédure adaptée prévue par le règlement intérieur en raison d'une estimation dépassant le seuil de 25 k€. Ils ont été attribués en 2016 par l'ancien directeur général. Les critères d'analyses des offres n'ont pas pu être précisés, seul un tableau succinct de classement des offres en fonction d'un critère semblant être le prix ayant été produit.

### 2.4.2.2. Le marché attribuant le commissariat aux comptes

Un marché à procédure adaptée a été lancé fin 2018 pour un nouveau mandat de commissaire aux comptes pour les exercices 2019 à 2024. Cinq offres considérées comme recevables ont été appréciées selon deux critères : le prix (50 points) et un critère méthodologie, organisation, composition et expérience des équipes présentées au secteur d'activité (50 points).

Ce marché a conduit au maintien du commissaire aux comptes, l'entreprise KPMG. Ce cabinet a obtenu la meilleure note technique (100/100) mais son offre tarifaire était plus élevée (74 400 €), supérieure de 29 % à celle du candidat classé second (57 600 €). La notation technique telle qu'elle ressort du tableau annexé à l'analyse des offres, en dépit de plusieurs critères, a donné lieu à une notation globale dans le rapport d'analyse des offres, l'explication des sous-critères étant partielle et peu précise. Un détail explicatif de cette notation technique aurait permis de mieux justifier l'attribution de ce marché.



### **2.4.3. La défaillance d'une entreprise pour le marché d'une passerelle et de pontons**

Un marché de travaux pour la construction d'une passerelle et de pontons sur la ZAC ouest a été attribué en 2015 à une société, mise en liquidation judiciaire en 2016, qui n'a pu achever les travaux. La SA ÉLIT lui a réclamé une restitution de trop versé, à hauteur de 15 k€. Cette défaillance a nécessité l'assistance d'un maître d'œuvre pour assurer la continuité partielle du chantier. À ce jour, la construction de la passerelle telle qu'elle était initialement prévue a été amputée de travaux jugés non indispensables par la SEM, des travaux d'évacuation des eaux pluviales restant à réaliser.

À la lecture du rapport d'analyse des offres du maître d'œuvre, cette défaillance pourrait être mise en relation avec le fait que l'offre de l'entreprise (541 k€) était inférieure de 14 % à l'estimation du maître d'œuvre (629 k€), qui apparaît elle-même sous-évaluée au regard des trois autres offres déposées, comprises entre 949 k€ et 1,8 M€. Or, la SEM n'a pas utilisé la procédure prévue par le code de la commande publique<sup>10</sup> en cas d'offre anormalement basse. Ses procédures sont à renforcer pour une meilleure transparence.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

La SA ÉLIT est un opérateur d'aménagement historique pour Sète et sa proximité immédiate. Le maire de Sète a souhaité, depuis 2014, maîtriser sa gouvernance, en désignant un directeur général et en remplaçant celui-ci lors de son départ en retraite par un professionnel confirmé du secteur, bien connu du secteur public local. Ce choix a eu pour conséquence la désignation d'une équipe de direction bicéphale composée d'un directeur général et d'un directeur des ressources à la tête d'un personnel peu nombreux. Certains membres du personnel ont parfois été recrutés directement chez les principaux donneurs d'ordre de la SEM, au risque de créer des situations de conflits d'intérêts. Le recrutement s'effectue désormais par une structure porteuse et le personnel est affecté à deux organismes, la SEM et une SPL créée en 2016.

Alors que l'activité stagnait, la SEM a amorcé un tournant stratégique pour développer une activité patrimoniale. Cette orientation a fait l'objet d'une étude extérieure dont les conclusions n'ont été présentées qu'*a posteriori* au conseil d'administration. Cette évolution identifie la SEM comme un outil d'intervention polyvalent de la mairie, y compris dans le domaine commercial. Elle nécessiterait une augmentation de ses fonds propres et donc une adaptation de son capital social.

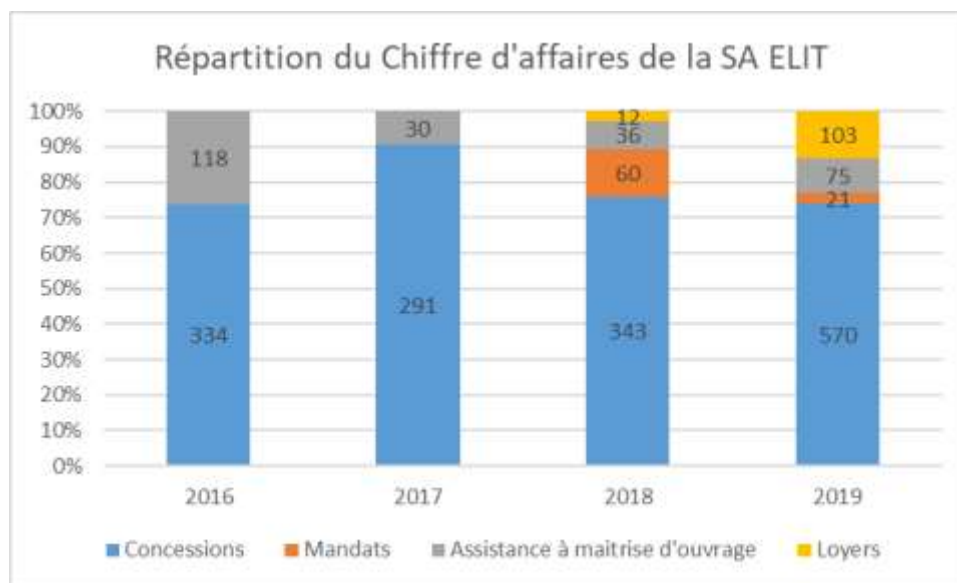
## **3. LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE**

La diversification de l'activité de la SEM trouve sa concrétisation dans l'accroissement de la part des missions d'assistance et de mandat dans son chiffre d'affaires. La part représentée par les loyers progresse en 2019.

---

<sup>10</sup> Cf. articles L. 2152-5 et L. 2152-6 du code de la commande publique.

graphique 1 : évolution de l'activité



Source : SA ÉLIT

### 3.1. Les concessions d'aménagement

tableau 5 : tableau synthétique des opérations

Opérations	Collectivité concédante	Risque	Superficie	Données prévisionnelles						
				Dépense totale	Recettes	Ventes	Particip. (1)	Subventions publiques	Rémun. Concess. (2)*	Taux de rémunération*
Carrière du ramassis	Sète	ville	22,0 ha	18 453	20 031	19 836		195	2 600	14 %
Salins										
PRI « Île sud »	Sète	ville	25,0 ha	15 481	15 482	8 104		6 060	2 479	16 %
Centre-ville	Sète	partagé	0,5 ha	6 670	6 669	2 336	0	4 272	1 306	20 %
ZAC est sud	Sète	ville	13,0 ha	53 396	53 403	37 117	6 610	8 648	5 327	10 %
ZAC est nord	Communauté d'agglomération	partagé	29,0 ha	66 540	66 580	43 480	3 600	19 500	8 200	12 %

(1) Participations ; (2) Rémunération du concessionnaire ; \* Y compris études préalables pour la ZAC ouest et co-animation pour le PRI et le centre-ville  
Source : projets de compte-rendu annuel de la collectivité 2019

La SEM est concessionnaire pour l'aménagement des entrées de la ville de Sète. L'entrée ouest (Agde, Mèze) avec deux opérations qui sont presque achevées, et l'entrée est (Montpellier, Frontignan) avec deux concessions distinctes pour le secteur sud, dont la compétence est restée à la ville, et plus récemment, pour l'aménagement du secteur nord dont la compétence relève de la communauté d'agglomération.

La SEM est également concessionnaire d'aménagement pour des opérations de requalification urbaine, dans le cadre d'un périmètre de restauration immobilière et d'un PNRQAD du centre-ville de Sète : l'une couvrant le quartier de l'Île sud et l'autre celui du centre-ville. Le périmètre du PNRQAD a été par ailleurs couvert par une OPAH de renouvellement urbain.

Elle dispose de l'ensemble des compétences en matière d'aménagement : effectuer les études préalables, acquérir par voie de préemption ou d'expropriation les biens immobiliers, réaliser les équipements de voirie ou de réseaux, construire le cas échéant des bâtiments à usage

d'habitation ou à destination commerciale. Elle s'appuie sur des entreprises extérieures tout en se réservant la possibilité d'élaborer des projets ou d'assurer la direction technique des travaux.

### **3.1.1. La zone d'aménagement concerté ouest**

Cette convention publique d'aménagement concerne deux opérations, l'une située sur le territoire d'une ancienne carrière et une deuxième au pied du mont Saint-Clair, proche de la plage dite du quartier des Salins. L'ensemble couvre une zone de 22 ha et 30 000 m<sup>2</sup> de logements environ. La concession notifiée en 2002 a été modifiée par neuf avenants et sa fin prévue en 2010 a été prolongée de 10 ans.

L'opération « carrière du Ramassis » est terminée. Circonscrite au sein d'une zone peu étendue, elle a donné lieu à un minimum d'aménagements et d'équipements publics pour desservir les zones d'habitation. Elle a permis un excédent de 4,1 M€ environ. Il permettra de couvrir le déficit de la zone du quartier des Salins. La commune avait par anticipation prélevé son boni sur la carrière du Ramassis dès 2007 (3 M€) puis à nouveau en 2009 (0,6 M€) et 2013 (0,16 M€) avant même que l'opération ne soit achevée. Elle l'a restitué progressivement et partiellement en 2018 (0,25 M€), 2019 (1 M€) et 2020 (0,97 M€), notamment après les observations de la chambre formulées à l'occasion du contrôle de la commune de Sète.

Le quartier des Salins couvre une superficie de près de 20 ha, les acquisitions-cessions ayant été retardées à plusieurs reprises. L'attractivité de la zone est faible : de nombreux locaux commerciaux créés en rez-de-chaussée d'immeubles ne trouvent pas preneurs. L'office public de l'habitat Thau habitat, en augmentant ses acquisitions, s'est substitué partiellement aux promoteurs privés. Le déficit au titre du quartier des Salins est néanmoins estimé à 2,5 M€. Une dernière parcelle pourrait voir sa destination modifiée pour offrir une perspective et une promenade. Ce changement d'usage pourrait aggraver le déficit (0,6 M€ de recettes environ ne seraient pas perçues). Enfin, toutes les opérations de voirie n'ont pas été achevées, conséquence de la faillite d'un promoteur construisant un immeuble pour l'office public Thau habitat. À la suite de la défaillance de plusieurs entreprises, les travaux de gros œuvre n'étaient pas encore achevés fin 2020.

Le résultat de la ZAC paraît ainsi décevant pour la commune, au regard des objectifs initiaux de développement d'une attractivité vers l'ouest. Prévus pour huit ans, confrontés à la crise de l'immobilier, la durée de la concession a plus que doublé et son terme devra vraisemblablement être à nouveau prolongé.

Du point de vue de l'aménageur, l'opération se traduit, à ce stade, par un léger bénéfice qui a déjà été reversé à la ville. Pour la société elle-même qui se rémunérait forfaitairement pour les études et en fonction d'un pourcentage des dépenses, de la commercialisation, des mouvements de fonds et des opérations de liquidation, elle représente une rémunération totale sur l'ensemble de la ZAC de l'ordre de 2,6 M€, y compris études préalables, soit un taux de l'ordre de 12 à 14 %, supérieur à ce qui peut être habituellement constaté pour des aménageurs (entre 10 et 12 %)<sup>11</sup>. Les produits de cession représentent 96 % des recettes de l'opération.

---

<sup>11</sup> SCET : analyse financière et économique des sociétés d'aménagement, ratios 2004-2016.

**tableau 6 : résultat prévisionnel de la zone d'aménagement concerté ouest**

en k€	ZAC entrée ouest (carrière du Ramassis + Salins)			
	2019	2020	2021	Bilan prévisionnel
Dépenses	17 295	977	181	18 453
Charges opérationnelles/études	500	0	0	500
Acquisitions	1 035	7	0	1 042
Travaux	11 941	806	0	12 747
<i>Travaux « voirie et réseau divers »</i>	<i>9 219</i>	<i>566</i>	<i>0</i>	<i>9 785</i>
<i>Ouvrages particuliers</i>	<i>2 464</i>	<i>173</i>	<i>0</i>	<i>2 637</i>
<i>Autres travaux</i>	<i>258</i>	<i>67</i>	<i>0</i>	<i>325</i>
Honoraires	632	57	0	689
Frais divers	249	5	0	254
Frais financiers	611	10	0	621
Rémunérations/charges de gestion	2 327	92	181	2 600
Recettes	19 120	911	0	20 031
Cessions et participations propriétaires	18 416	911	0	19 327
Participations collectivités	195	0	0	195
Produits divers	292	0	0	292
Produits financiers	217	0	0	217
Résultat d'exploitation	1 825	- 66	- 181	1 578

Source : compte-rendu annuel de la collectivité

### 3.1.2. Le programme de restauration immobilière de l'Île Sud

La concession portant sur le quartier de l'Île sud, signée au risque du concédant, a été confiée par la ville à la SEM en 2002 pour une durée prévue de 10 ans. Son objet était de porter un programme de restauration immobilière, de réaliser des travaux de voirie et d'aménagement et des travaux nécessaires à la revitalisation des commerces et de l'artisanat sur un quartier représentant une superficie de 25 ha. Le périmètre a été intégré en 2011 dans la convention PNRQAD (2011-2018) et dans la convention OPAH de renouvellement urbain de 2011-2016.

Neuf avenants successifs ont accru sa durée de huit années, jusqu'au 31 décembre 2020, augmenté substantiellement la rémunération de l'aménageur et multiplié par six la participation financière de la commune de Sète, passée de 1,08 M€ dans le prévisionnel initial à 6,06 M€. L'opération initialement conçue pour un volume de 24 logements par an, soit 240 logements, a en effet été revue progressivement à la hausse pour concerner 55 immeubles, représentant 400 logements environ. Selon le directeur de la SEM, le nombre de m<sup>2</sup> de logements recyclés serait passé de 1 500 à 8 000.

L'aménageur s'est trouvé confronté à plusieurs difficultés successives qui ont modifié le modèle économique. Peu de propriétaires ont souhaité s'engager dans les travaux de restauration, ce qui a contraint la SEM à recourir à l'acquisition par expropriation de manière plus importante qu'initialement prévu. L'aménageur a également peiné à trouver des investisseurs privés pour l'acquisition-réhabilitation de logements avant revente, aussi la SA ÉLIT a-t-elle décidé d'effectuer les réhabilitations elle-même. Les budgets de travaux ont été dépassés et les objectifs de prix de vente n'ont pas été atteints. Au final, l'opération de réhabilitation aura été portée

directement par la SEM pour 24 immeubles représentant 178 logements, la différence ayant été traitée dans le cadre des travaux effectués par les propriétaires privés.

L'opération, qui devait s'achever théoriquement en 2020, aura été marquée par une progression particulièrement importante de son coût, représentant une dépense totale de 15,5 M€ couverte simplement pour moitié par les produits de cession. Le reste du financement a été apporté par la commune pour l'essentiel et par les subventions versées par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et l'Agence nationale de l'habitat. Les travaux réalisés par l'aménageur ne représentent que 12 % de l'ensemble des dépenses. Les difficultés rencontrées n'ont cependant pas pénalisé l'aménageur, qui a conservé un taux de rémunération de 16 %, comprenant des missions d'études et de co-animation. Hors ces missions, le taux de rémunération reste proche de 12 %, dans la fourchette haute de la rémunération des aménageurs selon le référentiel de la SCET mentionné plus haut.

**tableau 7 : résultat prévisionnel de la zone d'aménagement concerté « Île sud »**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021 et suivants</b>	<b>Bilan prévisionnel</b>
Dépenses	15 202	216	63	15 481
Charges opérationnelles/études	729	7		736
Acquisitions	8 949	43	0	8 992
<i>Acquisitions et emprises</i>	<i>7 873</i>			<i>7 873</i>
<i>Frais notariés</i>	<i>289</i>	<i>11</i>		<i>300</i>
<i>Impôts fonciers</i>	<i>442</i>	<i>10</i>		<i>452</i>
<i>Négociateur/frais annexes</i>	<i>177</i>	<i>22</i>		<i>199</i>
<i>Indemnités diverses - relogement et contentieux</i>	<i>168</i>			<i>168</i>
<i>Démolition et dépollution</i>				<i>0</i>
Travaux	1 718	75	0	1 793
Honoraires				
Frais financiers	603	3		606
Frais de société	2 336	80	63	2 479
Charges de gestion	467	8		475
Fonds de concours versés	400			400
Recettes	14 335	1 147	0	15 482
Subventions de l'ANRU	812			812
Subventions de l'Agence nationale de l'habitat	8	182		190
Cessions et participations propriétaires	7 391	713	0	8 104
Participations collectivités	5 810	250	0	6 060
Produits divers	314	2		316
Résultat d'exploitation	- 867	931	- 63	1

Source : compte-rendu annuel de la collectivité prévisionnel 2019

### 3.1.3. Le centre-ville

La concession aménagement du PNRQAD du centre-ville a été confiée à la SEM en avril 2013, pour une durée initiale de cinq ans. Elle portait sur une zone limitée, le périmètre dit du « quartier haut » qui comporte 363 unités parcellaires bâties et le secteur « révolution » qui comporte 283 unités parcellaires. Dans le cadre de procédures de déclaration d'utilité publique, la

SEM était chargée de mettre en œuvre des opérations de restauration immobilière et de résorption de l'habitat insalubre. La concession devait permettre l'acquisition de moins d'une cinquantaine de logements afin de les réhabiliter et d'en restituer un nombre plus restreint, d'animer<sup>12</sup> de l'ordre de 20 unités parcellaires et de conduire à la résidentialisation de neuf copropriétés.

Un décalage des acquisitions dans le temps, pour des raisons opérationnelles et de lenteur des procédures, ainsi qu'un changement de stratégie ont conduit à trois avenants successifs. Ils ont permis d'allonger la durée de la concession jusqu'en 2024, d'intégrer de nouvelles résidences dans le périmètre de restauration et d'acquérir un commerce, rue de la Révolution, afin de le remettre en activité. Cette dernière modification a été prévue par l'avenant 3 signé en 2018 qui indique que la SA ÉLIT va acquérir le plus grand local commercial afin de le remettre en activité. Il se fonde sur l'article 8-2 de la convention du PNRQAD qui prévoit des « travaux de création ou de rénovation de cellules commerciales ou artisanales [...] la relocation de commerces et remise en activité sur les secteurs du PNRQAD ». Cette inscription est consécutive aux investigations menées par la ville dans cette rue ; elle n'est pas cofinancée par l'ANRU.

L'essentiel de l'intervention de la SEM s'effectue par le biais des acquisitions représentant 62 % des dépenses, les travaux n'en représentant que 9 %. Des ajustements ont été apportés sur les objectifs de restitution de logements en fonction des fluctuations du marché. À l'inverse de ce qui était constaté sur le secteur de l'Île sud, l'aménageur avait relevé, avant la crise sanitaire, un regain d'intérêt des investisseurs privés notamment sur l'îlot Saint-Louis. Le bilan prévisionnel a été modifié par la nouvelle direction mais n'a pas été pris en compte dans le compte-rendu annuel de la collectivité (CRAC) 2018. Entre le CRAC 2018 et celui de 2019, un nouveau retard dans le calendrier de réalisation a été constaté. Ainsi dans le projet de CRAC 2019, le réalisé fin 2019 serait de 57 % en dépenses contre 78 % prévu dans le CRAC 2018.

Avant la crise sanitaire, l'aménageur espérait céder rapidement son stock immobilier et conserver l'équilibre prévisionnel initial de l'opération, obtenu principalement par l'apport de la subvention de l'ANRU pour 1,6 M€ et de la ville de Sète pour 2,5 M€.

Compte tenu de l'impact de la crise, les opérations prévues en 2020 pourraient voir leur réalisation décalée de six mois à un an. Cette conséquence n'apparaît pas avoir été prise en compte dans le prévisionnel 2020 du projet de CRAC 2019.

Le montant des frais versés à la société s'élèvera à 1,3 M€, représentant désormais 20 % des dépenses de l'opération. Ce taux intègre toutefois un montant de 691 k€ correspondant à des dépenses d'animation liées à la spécificité de cette opération de requalification urbaine et peu habituelles dans des opérations d'aménagement classiques. La rémunération a été revue à la hausse entre le CRAC 2018 et le projet de CRAC 2019, passant de 1,2 M€ à 1,3 M€. Cet accroissement découle mécaniquement de la révision du volume d'acquisitions, le concessionnaire recevant une rémunération de 5 % sur les dépenses d'acquisition.

---

<sup>12</sup> L'animation consiste à accompagner les propriétaires pour les inciter à effectuer les travaux de réhabilitation.

**tableau 8 : la concession portant sur les quartiers du centre-ville**

	2019	2020	2021 et suivants	Bilan prévisionnel
Dépenses	3 824	2 023	823	6 670
Études et suivi	184	55	10	249
Acquisitions	2 472	1 479	215	4 166
<i>Acquisitions et emprises</i>	<i>1 664</i>	<i>911</i>	<i>130</i>	<i>2 705</i>
<i>Acquisitions ville</i>	<i>523</i>	<i>447</i>		<i>970</i>
<i>Frais notariés</i>	<i>75</i>	<i>36</i>	<i>4</i>	<i>115</i>
<i>Impôts fonciers</i>	<i>124</i>	<i>37</i>	<i>38</i>	<i>199</i>
<i>Négociateur/ frais annexes</i>	<i>35</i>	<i>8</i>	<i>5</i>	<i>48</i>
<i>Indemnités diverses - relogement et contentieux</i>	<i>51</i>	<i>40</i>	<i>38</i>	<i>129</i>
<i>Démolition et dépollution</i>				<i>0</i>
Travaux	99	197	275	571
Frais financiers	106	10	20	136
Frais de société	796	252	258	1 306
Charges de gestion	167	30	45	242
Recettes	3 977	1 413	1 279	6 669
Subventions de l'ANRU	<i>1 157</i>	25	485	1 667
Subventions de l'Agence nationale de l'habitat		35	70	105
Ventes	261	1 352	723	2 336
<i>Collectivité ville équilibre</i>	<i>2 500</i>			<i>2 500</i>
Produits divers	59	1	1	61
Résultat d'exploitation	153	- 610	456	- 1

Source : CRAC

### 3.1.4. La zone d'aménagement concerté est - secteur sud

La concession d'aménagement de la ZAC est secteur sud a été notifiée le 3 juillet 2006 à la SEM. Elle porte sur une superficie de 19,4 ha mais seulement un peu plus de 18 ha seront concernés par l'aménagement. Le périmètre du projet est compris entre la route nationale 112 en provenance de Montpellier qui longe le canal de la Peyrade, la zone d'activité commerciale et touristique du port de Sète, le canal maritime, le port de commerce et sa zone d'activité.

L'objectif visé est un redéveloppement urbain de la zone afin d'y proposer une solution mixte d'habitat et d'activité, et la création à terme de 180 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher dont 75 % à vocation résidentielle (1 800 logements dont un quart de logements sociaux) et 25 % à vocation d'activité. Le dossier de réalisation a été adopté en 2010.

L'objectif initial prévoyait un montant total de travaux de 48 M€ HT, dont 26 M€ pour les acquisitions foncières. Une partie importante des opérations était laissée à l'initiative privée, soit 99 723 m<sup>2</sup> de surface de plancher correspondant à 55 % de la surface prévue. Cette modélisation d'origine contribue sans doute à expliquer l'échec de la ZAC dans un contexte économique défavorable et sur un marché local peu attractif pour les investisseurs. Fin 2016, seulement 3,8 M€ d'acquisitions étaient réalisées et très peu de travaux avaient été entrepris, à l'exception de ceux de la voirie située entre l'avenue du Maréchal Juin et le quai Mas Coulet, à proximité de la polyclinique, dès 2011, et de ceux effectués en 2015 pour raccorder une réalisation immobilière.

La ville a demandé une réorientation du projet, abandonnant notamment l'idée de la réalisation d'un boulevard urbain au milieu de la zone d'aménagement qui nécessitait un détournement de la route nationale 112 et un report de son trafic. Elle a confié à la nouvelle équipe de la SEM le soin de repenser le projet.

Compte tenu d'un coût réévalué de la dépollution (qui passerait de 0,3 M€ à 2,6 M€), d'une programmation plus ambitieuse en termes d'équipements publics, avec notamment l'ajout d'une promenade arborée le long du port, d'un quartier végétalisé et d'un parc, et d'un accroissement du coût des travaux du fait de la tension du marché, l'ensemble de l'opération représenterait désormais un montant total de 53,4 M€. La SEM considère que l'opération pourra s'équilibrer sans accroissement de la participation de la ville. Il faudra, pour que cette prévision se réalise, que le regain d'attractivité du marché immobilier mis en avant par la SEM se confirme.

Le montant des cessions serait revu à la hausse, passant de 22,5 M€ (inscrit au CRAC 2018) à 37,1 M€ (dans le projet de CRAC 2019). La SEM conserverait une maîtrise foncière de la programmation immobilière plus importante. La part laissée à la programmation privée serait réduite de moitié : prévue initialement entre 50 et 60 % de la surface de plancher produite initialement, elle serait désormais de 29 %. Le montant de la participation correspondante, fixée en 2010 à 200 € par m<sup>2</sup> pour les logements libres, 80 € par m<sup>2</sup> pour les logements sociaux et 160 € par m<sup>2</sup> pour les activités, serait revu à la baisse, le produit attendu passant de 16,4 M€ selon le CRAC 2018 à 6,6 M€ dans le projet de CRAC 2019.

Le dossier modifié qui devait être proposé par la nouvelle équipe de la SEM courant 2019 a pris également du retard : l'avis de l'autorité environnementale sur l'étude d'impact n'a été rendu que le 21 décembre 2019 ; la consultation du public prévue en octobre 2019 a été repoussée au mois de mai 2020 ; du fait de la crise sanitaire l'enquête publique liée à la demande de la délégation d'utilité publique a été retardée à septembre 2020. Le dossier de réalisation modifié n'a ainsi été adopté que le 14 septembre 2020. L'avenant 5 avait porté la durée de la concession au 31 décembre 2025, soit 10 années de plus qu'initialement prévu. Il est probable qu'un nouveau recul de la date de fin sera nécessaire, l'avis de l'autorité environnementale évoquant des dernières tranches à échéance 2029, soit 23 ans après la notification de la concession et 19 ans après le premier dossier de réalisation.

Si dans les dernières prévisions la participation de la ville n'apparaît pas modifiée, son montant a été porté depuis 2010 de 2,2 M€ à 8,6 M€. Cette hausse s'explique en partie seulement par la substitution de participations à d'autres subventions de la commune prévues initialement à hauteur de 3,45 M€ et non intervenues (subvention Port, compensation foncier social, requalification friche industrielle). De surcroît, la ville a réalisé une moins-value de 0,9 M€ dans la revente de terrains faite à la SEM en 2019<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> À la suite du premier avenant, l'établissement public foncier du Languedoc-Roussillon a été autorisé à intervenir dans le périmètre de compétence de la ZAC. Il a ainsi acquis en 2010 des terrains pour une superficie de 0,9 ha, qu'il a revendus à la ville de Sète en 2017 pour un montant de 2,7 M€ HT. La ville a cédé ces terrains à la SEM en 2019 pour un montant de 1,8 M€.



**tableau 9 : concession portant sur l'aménagement de l'entrée est - secteur sud**

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021 et suivants</b>	<b>Bilan prévisionnel</b>
<b>Dépenses</b>	<b>13 784</b>	<b>2 948</b>	<b>38 668</b>	<b>53 396</b>
Charges opérationnelles/études	269	72	165	506
Acquisitions	10 862	358	17 361	25 992
Travaux	787	1 866	15 533	18 186
<i>Démolition et dépollution</i>	230	219	2 140	2 589
<i>Travaux « voirie et réseau divers »</i>	443	1 615	13 253	15 311
<i>Ouvrages particuliers</i>	47			47
<i>Autres travaux</i>	67	32	140	239
Honoraires	339	258	846	1 443
Frais financiers	101	25	325	451
Frais de société	1 096	270	3 961	5 327
Charges de gestion	330	99	477	906
Fonds de concours versés			585	585
<b>Recettes</b>	<b>4 814</b>	<b>2 003</b>	<b>46 586</b>	<b>53 403</b>
Cessions et participations propriétaires	2 181		34 936	37 117
Participations promoteurs	836		5 774	6 610
Participations collectivités	780	2 000	5 868	8 648
Produits divers	766	3	8	777
Cession particuliers	238			238
Produits financiers	13			13

Source : CRAC

Fin 2019, il restait à aménager 155 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher. L'aménageur n'avait ainsi réalisé, aux presque deux tiers de la concession, que 14 % de ses objectifs, 26 % des dépenses prévues et perçu 9 % des recettes et 21 % de sa rémunération prévisionnelle.

Selon la SEM, la reprise de l'intérêt des investisseurs, constaté avant la crise sanitaire, se confirmerait depuis. Cette perception ne se traduit cependant pas dans le bilan prévisionnel actualisé construit à l'appui du projet de CRAC 2019. Les réalisations prévues pour l'année 2020 sont en effet en retrait en dépenses et en recettes.

**tableau 10 : prévisionnel 2020 de la zone d'aménagement concerté**

	<b>Prévisionnel 2020</b>	
	<b>CRAC 2018</b>	<b>CRAC 2019</b>
Dépenses	5 623	2 948
<i>dont acquisitions</i>	1 713	358
<i>dont travaux</i>	3 452	1 866
<i>dont honoraires</i>	116	258
<i>dont frais financiers</i>	60	25
<i>dont rémunération SEM</i>	267	270
Recettes	2 576	2 003

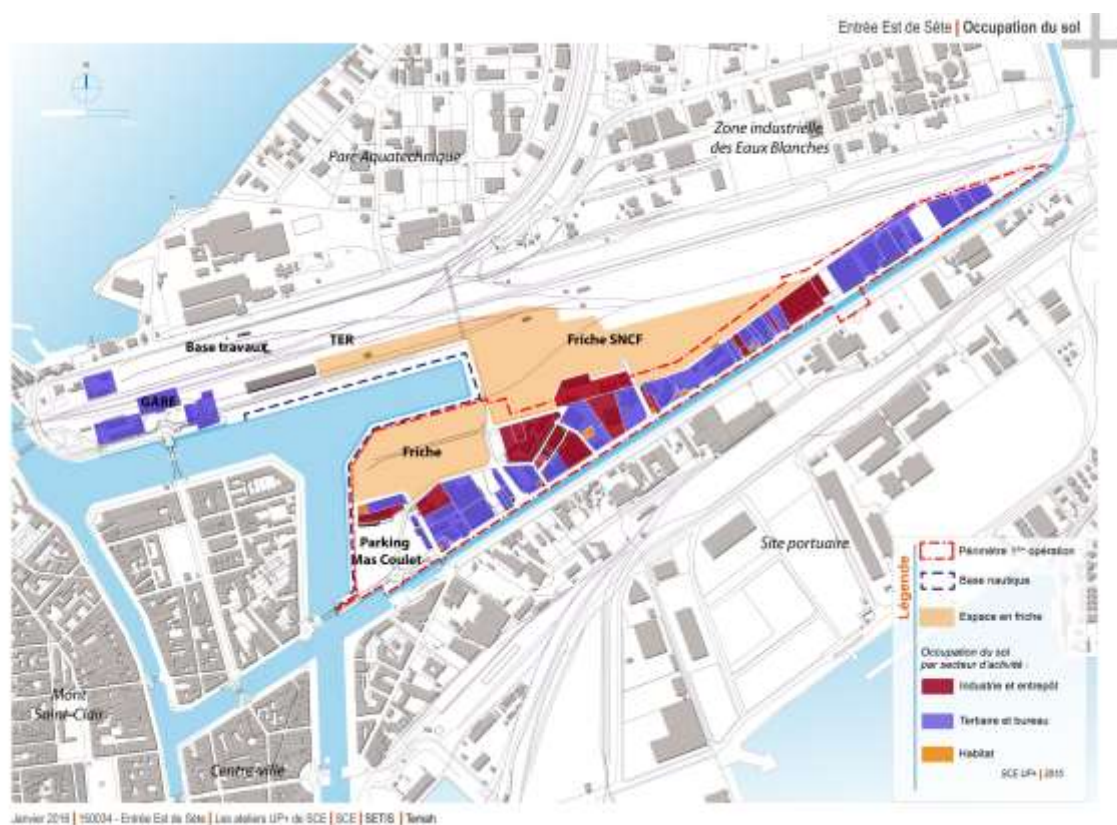
Source : CRAC 2018 et 2019

La crise sanitaire a ainsi engendré un retard supplémentaire sur la ZAC pour l'année 2020, estimé entre six mois et un an par la SEM.

### 3.1.5. La zone d'aménagement concerté est - secteur nord

La compétence aménagement sur la partie nord de l'entrée est de la ville appartient à la communauté d'agglomération qui a décidé de réaliser un projet d'aménagement sur une superficie de 29 ha, de l'autre côté de la route de Montpellier allant de la pointe est au bassin du midi. Selon le programme prévisionnel, il porte sur la production de 155 000 m<sup>2</sup> à 175 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher de logements, soit environ 2 000 logements, la création de près de 30 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher d'activités dont la moitié en renouvellement, ainsi que des équipements culturels et de proximité.

carte 1 : zone d'aménagement concerté est secteur nord



Source : étude d'impact

Au total, les deux ZAC de l'entrée est de la ville, sud et nord, proposent une offre potentielle de 4 000 logements supplémentaires, répondant à un apport de population de l'ordre de 8 000 nouveaux habitants, soit 18 % de la population actuelle de la ville de Sète. Ce projet de ZAC s'inscrit dans le cadre du schéma de cohérence territoriale adopté en 2014, dans un contexte de croissance démographique d'ensemble, qui entend limiter la consommation d'espace sur les communes périphériques, et recentrer l'habitat sur la ville, à proximité des services, des zones d'emploi et des infrastructures de transport. C'est un fort volontarisme affiché par cette politique territoriale dont la logique vise à inverser l'évolution de la démographie, en diminution de 0,6 % entre 2012 et 2017 pour la ville de Sète<sup>14</sup>. Les deux ZAC ont un calendrier différent, la ZAC nord prévoyant une programmation sur 17 années soit 2035. Compte tenu des retards enregistrés par la

<sup>14</sup> À l'inverse de ce qui est constaté sur le département de l'Hérault.

ZAC sud (fin prévue en 2025 mais plus probablement 2029), les développements immobiliers seront partiellement concurrents et pourraient fragiliser leur viabilité économique.

Pour répondre à l'appel d'offres, la SA ÉLIT a constitué un groupement solidaire, avec la société GGL aménagement et la SEM régionale Languedoc-Roussillon aménagement. Le groupement a obtenu la concession par une notification du 5 février 2018.

Le bilan prévisionnel initial de la concession prévoit un montant total de 66,5 M€ pour l'opération dont 16 M€ pour les acquisitions, 25 M€ pour les travaux. Des fonds de concours seraient versés par l'aménageur, à hauteur de 9 M€ soit 14 % du coût total prévu pour le financement d'équipements dans le périmètre de la ZAC (groupe scolaire et crèche), mais également en dehors de ce périmètre (pont, requalification de routes, parking provisoire, déplacement d'ateliers municipaux, passerelle, desserte du pôle culturel...). S'il n'est pas infondé d'affecter une part du coût des futurs équipements qui profiteront aux futurs habitants de la ZAC, y compris lorsque ces équipements se situent hors zone, cette proportion paraît importante puisqu'elle affecte à l'aménageur l'intégralité du coût du déplacement des ateliers municipaux et 50 % des dessertes du pôle culturel. L'opération, qui prévoit la création totale de 20 M€ d'équipements publics, serait équilibrée par 43 M€ de cessions, 4 M€ de participations des constructeurs et 19,5 M€ de participation de la communauté d'agglomération. L'aménageur bénéficierait d'une rémunération de l'ordre de 12 %.

Pour organiser leur coopération, les trois sociétés membres du groupement ont constitué, en juin 2019, une société en participation « entrée est de Sète » dénuée de la personnalité morale et chargée d'effectuer toutes les opérations nécessaires en vue de la conclusion et de l'exécution du contrat de concession. Le montant du capital social de la société en participation est détenu à 28 % par la SA ÉLIT, 25 % par la SEM « agence régionale aménagement construction » et 47 % par l'entreprise GGL. Cette dernière assure la gérance et doit obtenir l'autorisation de ses associés pour l'acquisition ou la cession des biens, la conclusion des compromis de cession, la mise en location et la souscription d'emprunt.

Une convention de gestion a par ailleurs été signée en 2020. Elle fixe la répartition des missions entre les membres du groupement. En réalité, celles-ci « sont réalisées par le ou les associés les plus aptes à les réaliser et à en maîtriser les responsabilités ». Les trois partenaires se sont engagés à préciser cette répartition. La rémunération est, quant à elle, répartie à hauteur de 50 % pour GGL, et 25 % pour chacune des deux SEM, soit respectivement 4,1 M€ et 2,05 M€. Le gérant pourra par ailleurs percevoir une rémunération spécifique pour sa fonction mais celle-ci n'a pas encore été déterminée.

La convention prévoit un principe de transparence : chaque associé « devra concevoir et réaliser ses missions conformément aux lois et règlements en vigueur, notamment relatives à l'aménagement, l'urbanisme, la construction et, le cas échéant, la commande publique ».

Les statuts de la société en participation ne prévoient pas de formalisme quelconque pour la passation des contrats de prestations de services et de travaux ; ils stipulent simplement que le gérant recueille l'accord de ses deux associés, l'absence de réponse dans un délai de 72h valant accord tacite ; *a contrario* une opération effectuée sans cette autorisation est laissée à la seule charge du gérant.

Le groupement, non doté de la personnalité morale, ne peut être considéré comme un pouvoir adjudicateur au sens de l'article L. 1211-1-2° du code de la commande publique. Néanmoins, le code de l'urbanisme prévoit dans son article L. 300-5-1 que « lorsque le

concessionnaire n'est pas soumis au code de la commande publique, les contrats d'études, de maîtrise d'œuvre et de travaux conclus par lui pour l'exécution de la concession sont soumis à une procédure de publicité et de mise en concurrence ». Cette procédure est déterminée librement par le concessionnaire et conformément à l'article R. 300-12 du code précité « en fonction de la caractéristique du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat ».

Aucune procédure n'apparaît avoir été définie à ce stade et l'entreprise GGL a ainsi pu confier des études à des cabinets d'études ou architectes sans consultation préalable.

Le modèle retenu laisse une grande latitude à la société privée et conduit *in-fine* à réaliser l'opération d'aménagement en dehors des règles de procédure d'urbanisme. La SA ÉLIT se trouve ainsi dans la situation paradoxale d'aménager deux zones situées à proximité, la ZAC est rive sud et la ZAC est rive nord, en recourant à des modes de mise en concurrence différents. La chambre considère que, pour assurer un égal traitement des entreprises, il est nécessaire que la SEM impose à ses partenaires la mise en place d'une procédure conforme aux dispositions de l'article R. 300-12 du code de l'urbanisme. Elle lui permettrait en outre un meilleur contrôle sur la société. L'organisation actuelle montre en effet que la SEM est peu active dans le processus de décision impulsé par l'entreprise GGL.

La SA ÉLIT n'a ni créé l'opération ZAC est rive nord dans ses comptes, ni versé l'apport prévu dans les statuts de la société constituée le 5 juin 2019, soit 291 200 €. Le CRAC prévu par l'article L. 300-5 n'a pas été produit. Les dépenses effectuées sont engagées par GGL à titre personnel : elles s'élevaient mi-2020 à 0,62 M€ sur un budget prévisionnel de 1,39 M€.

Selon les statuts, la défaillance d'un associé pourrait être sanctionnée d'une décision d'exclusion des droits non pécuniaires (droit de vote, de communication, de demande d'expertise, de participation aux décisions collectives). S'il est difficilement envisageable qu'une telle issue puisse intervenir, ces retards et hésitations soulignent que la SEM s'est engagée dans un partenariat contraignant sans en mesurer l'ensemble des conséquences et qu'elle n'a pas su imposer des règles de gestion lui permettant de conserver un contrôle des opérations.

### **3.1.6. Des concessions peu risquées et rémunératrices**

#### **3.1.6.1. Un partenaire privilégié de la ville et de la communauté d'agglomération**

La SA ÉLIT est, depuis sa création, le concessionnaire retenu pour toutes les opérations d'aménagement de la ville de Sète. Pour la quasi-totalité de ces concessions, le risque est supporté par le concédant, c'est-à-dire la commune, à l'exception de celui de la ZAC est secteur nord, partagé entre l'aménageur et la communauté d'agglomération. La concession du centre-ville est également mentionnée comme étant au risque du concessionnaire mais, dans les faits, le risque est quasi-inexistant pour la SEM pour cette convention qui porte sur des opérations de réhabilitation d'habitat de centre-ville, sans aménagements publics, dont l'opérateur maîtrise la durée qu'il a pu prolonger à plusieurs reprises. Cette concession, qui intègre des prestations d'animation, s'avère par ailleurs particulièrement rentable en termes de rémunération, représentant 1/5<sup>ème</sup> des dépenses.

Le risque assumé par le concessionnaire est d'autant plus faible que, pour chacune des opérations, il a pu bénéficier, tout au long de leur durée, d'avances de la collectivité qu'il n'a pas remboursées au terme prévu ou très partiellement : 1 M€ pour l'Île sud, 0,7 M€ pour celle du centre-ville, 4 M€ pour celle de la ZAC est rive sud. (cf. *infra*).

### 3.1.6.2. Des modalités d'acquisition peu encadrées jusqu'en 2018

Dans chacune des concessions, la convention prévoit que les acquisitions s'effectuent en fonction du montant des estimations établies par le service des domaines, ou, dans le cas où le montant dépasserait cette estimation, après consultation du conseil municipal et du conseil d'administration. Dans le cas de la ZAC est secteur nord, l'accord exprès de Sète agglomération Méditerranée est requis.

L'établissement public foncier est par ailleurs amené à intervenir dans les deux ZAC de l'entrée est à la demande de la ville pour le secteur sud, de la communauté d'agglomération pour la ZAC du secteur nord. L'établissement public foncier participe aux différents comités de pilotage de suivi des opérations à fin d'harmonisation des actions foncières.

En 2016 et 2017, les modalités de consultation du service des domaines ne se sont pas entourées de toutes les précautions de méthode nécessaires : outre des erreurs parfois, certaines offres aux vendeurs ont été formulées concomitamment à la consultation du service des domaines.

#### Acquisition de deux parcelles au 83 et 85 route de Montpellier

Le 29 novembre 2016, alors que le dossier de réalisation de la ZAC entrée est secteur sud était en cours de refonte, le directeur général a sollicité le service des domaines sur la base d'une superficie erronée et alors que les négociations étaient en cours avec le vendeur. Ainsi, la note adressée par le directeur général fait état d'une superficie d'une capacité de 38 950 m<sup>2</sup> de surface de plancher et d'un prix de « 3 M€ qui paraît acceptable ». L'avis des domaines, émis le 7 décembre 2016, a ainsi considéré que le prix n'était pas supérieur à ceux pratiqués dans le département, aboutissant à un prix au m<sup>2</sup> de l'ordre de 77 €. Un premier compromis de vente a été conclu sur ce montant, mais n'a pas été mené à son terme du fait d'une condition suspensive qui prévoyait l'approbation préalable du dossier de réalisation.

Le compromis prévoyait en outre une étonnante disposition de participation de l'acquéreur au coût de la dépollution à hauteur de 0,2 M€, et deux conditions suspensives fixées par le vendeur imposant pour les opérations ultérieures le choix d'un maître d'œuvre et le choix d'un notaire (le fils du vendeur).

Après vérification par la nouvelle direction, il s'est avéré que la surface de plancher était de 16 591 m<sup>2</sup>. L'avis des domaines, sollicité dans une forme plus précise, a conduit à une estimation d'un montant de 2,42 M€ avec une marge de négociation de 10 %. Une proposition a été adressée par courriel au propriétaire en mai 2019, au montant maximum de la marge prévue soit 2,65 M€. Alors que les premiers échanges évoquaient une condition suspensive liée à l'approbation en novembre 2019 du dossier de réalisation de la ZAC, un compromis de vente a été signé le 20 septembre 2019 sans condition suspensive particulière et la vente s'est conclue pour ce montant, soit 159 € du m<sup>2</sup>, le 19 décembre 2019 alors que le dossier de réalisation n'était pas encore prêt. Le vendeur a fait procéder à une dépollution du terrain mais le contrat prévoit qu'en cas de dépollution complémentaire, celle-ci soit à la charge de la SEM.

### Acquisition de deux parcelles au 55 route de Montpellier

La SEM a formulé, le 13 juin 2017, une proposition d'acquisition de deux terrains à hauteur de 0,3 M€, avant de recueillir l'avis des domaines et en acceptant de prendre en charge la démolition et le désamiantage jusqu'à concurrence de 0,1 M€. La vente a finalement eu lieu en février 2019, après négociation de la nouvelle direction pour un montant de 0,18 M€.

#### 3.1.6.3. Des cessions de biens non soumises aux assemblées délibérantes

Alors que tout au long de la vie d'une ZAC d'aménagement de fréquentes consultations du public sont prévues, une liberté assez grande est laissée à l'aménageur lors de la cession des biens. Selon les dispositions des différentes concessions, le prix est fixé par la SEM en accord avec le concédant.

Les assemblées délibérantes des collectivités concédantes ne sont pas préalablement informées des cessions programmées. Si la ville avait prévu cette disposition pour la ZAC est rive sud dans la convention d'origine, un avenant n° 6, voté lors du conseil municipal du 27 avril 2020, a modifié les conditions d'agrément pour les rendre conformes à celle prévues dans la ZAC des Salins, c'est-à-dire la consultation du seul maire ou son délégué. L'argument invoqué pour cette modification est de « faciliter la mise en œuvre de l'opération ZAC est rive sud », ce qui est surprenant au vu de son calendrier de réalisation. Cela a abouti à laisser la décision finale au maire et président de la SEM, pourtant amené à se déporter lorsque les affaires de la société sont présentées au conseil municipal.

Pour la ZAC est rive nord, c'est le comité opérationnel stratégique qui est consulté au regard des compositions des îlots en volume et en destination, ainsi qu'un choix de constructeurs, établi selon les conclusions des ateliers thématiques. Ce comité opérationnel stratégique est constitué de représentants de la communauté d'agglomération, de la ville et de l'aménageur.

#### 3.1.6.4. Des taux de rémunération élevés

Les taux de rémunération de la SEM se situent au-dessus des moyennes habituellement constatées (10 à 12 %) si l'on se réfère aux données publiées par la SCET<sup>15</sup>. Seule la ZAC est rive sud, compte tenu de la dérive de son coût, voit la rémunération baisser. Les autres concessions se rémunèrent entre 12 % et 20 %. Par ailleurs, le concessionnaire a perçu des rémunérations pour acquisition, y compris, le cas échéant, sur des terrains cédés par la collectivité, comme pour la ZAC est secteur sud, à hauteur de 76 000 €.

La plupart des traités de concession prévoient la perception par les SEM d'une rémunération forfaitaire en fonction d'un pourcentage des dépenses, et non à l'acte. S'agissant de la SA ÉLIT, elle est perçue à 50 % lors de la signature de l'acte amiable et à 50 % lors de l'acte authentique. Alors que les traités indiquent que cette rémunération est assise sur la dépense « constatée » il apparaît qu'elle n'est jamais remise en cause en cas de non réitération. Ainsi l'acquisition du terrain qui avait donné lieu à la signature d'un premier compromis en 2016, sur des bases de négociation erronées à hauteur de 3 M€, a permis à la société de percevoir une première rémunération de 75 000 €. Lors de la signature d'un nouveau compromis à hauteur de 2,42 M€, la société a perçu deux fois une rémunération de 66 000 €. Or, la rémunération initiale

---

<sup>15</sup> Analyse financière et économique des sociétés d'aménagement, ratios 2004-2016.

aurait dû donner lieu à un remboursement à la ville de Sète. Dans l'attente d'une décision du concédant, le montant de 75 k€ a été provisionné par la SEM.

La rémunération prévue dans les traités de concession est accrue par une rémunération non apparente liée aux prêts inter-programmes, du fait d'une interprétation extensive par la SEM de la possibilité qui lui est laissée de facturer des intérêts débiteurs aux concessions, au-delà de la charge financière supportée, soit de l'ordre de 65 500 €, représentant 1,2 % des rémunérations perçues jusqu'en 2019 (cf. § 4.2.7.4).

#### 3.1.6.5. Des avances non remboursées

Selon l'article L. 1523-2 du CGCT, si le concédant peut consentir des avances justifiées par un besoin de trésorerie temporaire de l'opération, celles-ci doivent être en rapport avec le besoin réel de l'opération. Une convention financière doit préciser leur montant, leur durée et l'échéancier de remboursement.

Trois concessions confiées par la ville de Sète bénéficient d'une avance remboursable. Alors que celle-ci est censée couvrir un besoin temporaire, cette avance est renouvelée chaque année : elle était ainsi de 1 M€ pour l'Île sud, de 0,7 M€ pour le PNRQAD, de 4 M€ pour la ZAC est rive sud. Si les conventions financières signées prévoient bien un remboursement de l'avance avant le 31 décembre de chaque année, dans la pratique, ce remboursement n'intervient pas. Le système mis en place s'apparente ainsi à une aide de trésorerie permanente qui ne correspond pas au cadre défini par le CGCT. La SEM indique que fin 2020, il a été mis un terme à la reconduction systématique des avances pour le PRI et la ZAC est rive sud, celle de la concession du centre-ville ayant été prorogée jusqu'en 2024.

#### 3.1.6.6. Le retard des opérations, leur relatif insuccès et la dérive du coût

Toutes les concessions se sont traduites par des retards importants dans leur réalisation, doublant la durée initialement prévue : une durée prolongée de 10 ans pour la ZAC ouest, de huit ans pour l'Île sud, de six ans pour celle du centre-ville, vraisemblablement de 15 ans pour la rive sud de l'entrée est.

Les ambitions initiales ont été déçues, que ce soit pour l'entrée ouest de la ville qui jusqu'à présent n'a pas réussi son pari de l'attractivité en raison de la crise de l'immobilier, selon la SEM, ou pour l'entrée est qui, jusqu'en 2019, n'a pas réussi à attirer les investisseurs.

L'équilibre de ces opérations pourrait nécessiter au total à terme pour la ville de Sète une dépense de 17 M€. Ce montant pourrait être supérieur si le résultat de la ZAC est se dégradait.

## 3.2. Les mandats

La ville de Sète a confié en 2018 et 2019 à la SA ÉLIT quatre mandats d'études et de programmation portant sur l'acquisition d'un fonds commercial, la création d'un parking place Stalingrad, la création de deux parkings (Briand et quai de la Consigne) et d'une salle polyvalente (Moch).

### **3.2.1. Le bar « le central »**

Par décision du maire de Sète du 7 février 2018, un mandat d'étude et de programmation en vue d'une opération de requalification et de restructuration immobilière a été confié à la SA ÉLIT pour un montant de 16,7 k€ HT. La convention de mandat de maîtrise d'ouvrage signée le lendemain concerne la réalisation d'une étude de faisabilité juridique, économique et financière de l'acquisition d'un fonds de commerce relative à l'exploitation d'un café avec détention d'une licence IV. Les attributions confiées à la SA ÉLIT<sup>16</sup> portent sur le recueil des données existantes, la consultation de juristes et la réalisation des études économiques et financières.

La convention prévoit la possibilité pour le mandataire de consulter des prestataires afin de réaliser des études permettant de définir « le modèle économique de l'activité du bar, étude de faisabilité, étude de marché... ». Ces études complémentaires sont évaluées à 50,5 k€ HT. Concomitamment à l'attribution du mandat, la SA ÉLIT s'est positionnée le 7 février 2018 pour acquérir ce fonds commercial, à une valeur de 85 k€ dans le cadre d'une liquidation judiciaire. Lors de l'audience au tribunal de commerce le 12 février 2018, la SA ÉLIT a demandé le report de l'attribution du fonds, afin que son conseil d'administration puisse se réunir et que le directeur général ait pouvoir pour réaliser cette acquisition. L'acquisition a été actée par jugement du tribunal de commerce du 9 mars 2018 donnant lieu à rédaction d'un contrat le 31 juillet 2018.

La simultanéité des deux premiers événements met en évidence la précipitation avec laquelle cet achat a été opéré, la ville ayant finalement délégué cette acquisition à la SA ÉLIT, qui disposait d'une plus grande souplesse et réactivité afin de procéder à l'acquisition dans un délai très contraint. Comptablement, cette opération a été traitée comme une opération patrimoniale. Elle n'a pas été isolée dans une comptabilité spécifique liée au mandat.

La chambre observe que les études de faisabilité juridique et financière effectuées par la SA ÉLIT ont essentiellement traité des modalités de gestion du fonds commercial après son acquisition et non de la faisabilité de son acquisition. Les honoraires versés pour l'acquisition ne s'élèvent qu'à 2 k€, ceux de la mise en location gérance étant de 7 k€. En dépit de cette réduction du périmètre de son intervention, la SEM a bénéficié de la rémunération de 16,7 k€ prévue initialement.

### **3.2.2. Le parking Stalingrad**

Un mandat de maîtrise d'ouvrage, pour mener les études d'avant-projet pour la construction d'un parking place Stalingrad, a été confié le 4 mai 2018, par la ville de Sète à la SA ÉLIT pour un montant de 24 700 € HT, légèrement inférieur au seuil de mise en concurrence alors fixé à 25 000 €.

La rémunération, forfaitaire, est décomposée en fonction de plusieurs missions : définition des conditions techniques et administratives (1 900 €), marchés de prestations intellectuelles autres que la maîtrise d'œuvre (9 025 €), consultation maîtrise d'œuvre (7 125 €), assistance technique/conduite d'opérations (5 700 €) et assistance administrative, juridique et financière permanente (2 850 €).

Le marché de maîtrise d'œuvre, dont la passation avait été déléguée à la SA ÉLIT dans le cadre du mandat, a été interrompu par un avis de publicité publié le 7 septembre 2018. Il mentionne

---

<sup>16</sup> Article 1.2 de la convention.



que « la procédure est déclarée sans suite pour motif d'intérêt général justifié par une modification dans le projet et son montage juridique liés à un changement de maîtrise d'ouvrage ».

La ville de Sète a en effet décidé, par délibération du 15 octobre 2018, de confier la maîtrise d'ouvrage de la construction du parking Stalingrad à la SPL du bassin de Thau, cette dernière publiant un nouvel avis d'appel public à la concurrence le 16 octobre 2018.

À l'exception de la rémunération sur l'assistance technique et la conduite d'opérations (5 700 € HT), la SA ÉLIT a perçu toutes les autres rémunérations prévues dans la convention de mandat, soit un total de 19 k€ HT, alors même que toutes les missions n'ont pas été exécutées. Si la SEM affirme avoir bien effectué les missions relatives à la consultation du marché de maîtrise d'œuvre, notamment l'analyse des offres, en revanche elle n'a pas réalisé celles prévues au titre du contrôle technique, de la coordination en matière de sécurité et de protection de la santé, du relevé topographique, des études géotechniques, percevant pourtant la rémunération associée, soit 9 k€.

### **3.2.3. Parkings Briand et quai de la Consigne**

Un mandat de maîtrise d'ouvrage pour l'étude de programmation de deux nouveaux parking situés place Aristide Briand et quai de la Consigne a été confié par la ville de Sète au mois d'août 2018 pour un montant de 24 605 € HT, en dessous du seuil de mise en concurrence. Le mandat concerne des études techniques et des relevés topographiques d'un montant d'engagement de 53,5 k€ HT ainsi que la réalisation « en interne » du programme des deux ouvrages. La rémunération est décomposée en plusieurs missions : définition des conditions techniques et administratives (825 €), marchés de prestations pour le parking Briand (8 550 €), programmes (13 300 €), assistance administrative juridique et financière (1 900 €).

S'agissant de la rémunération liée au suivi des marchés pour le parking Briand, 4 750 € sont liées à la passation des marchés (avis d'appel public à la concurrence, analyse des offres, préparation notification) et 3 800 € à son exécution. La chambre constate que la SA ÉLIT a perçu la rémunération liée à la passation de marchés pour les relevés topographiques et études géotechniques alors qu'ils ont été confiés à deux entreprises<sup>17</sup> pour des montants nettement inférieurs à ceux initialement envisagés : contrairement à la pratique usuelle, le mandat n'était en effet pas rémunéré proportionnellement aux montants des marchés.

### **3.2.4. Salle Moch**

Un mandat similaire au précédent dans son montage et sa composition a été confié à la SA ÉLIT par la ville de Sète en mars 2019. Il porte sur la faisabilité et la programmation d'une salle polyvalente sur la place Moch.

La SA ÉLIT a également perçu une rémunération de 12 650 € pour la réalisation du programme de la salle polyvalente. Un forfait de 4 600 € a en outre été perçu par la société pour la passation d'un marché d'études géotechniques évalué initialement à 26 500 €. Ces études confiées à une entreprise intervenant déjà sur le précédent mandat ne se sont finalement élevées qu'à 5 815 €, soit un montant proche de la rémunération liée à l'exécution de ce mandat.

---

<sup>17</sup> Respectivement pour 3 100 € HT et 16 430 € HT.

### 3.3. Les opérations en nom propre à compter de 2018

La SEM a réalisé en 2018 et 2019 sept opérations en nom propre pour un total de 1,51 M€, financées à hauteur de 290 k€ par emprunt et le reste sur fonds propres, grâce à l'apport en compte courant de la ville de Sète. Fin 2020, ce dernier n'avait donc été utilisé qu'à 47 % des 3,2 M€ apportés.

**tableau 11 : détail des acquisitions propres réalisés en 2018 et 2019**

Désignation	Date acquisition	Montant immobilisé	Emprunt souscrit	Nombre de logements/locaux	Occupation au 31 décembre 2019
Bar 2 rue Euzet (fonds commercial)	09/03/2018	93 555		1	0
23 quai Scheydt (logements)	03/08/2018	412 169	290 000	6	2
5/7 rue Paul Valéry (logements)	17/09/2018	128 071		2	0
1 quai d'Orient (logements)	06/11/2018	154 190		1	0
Cinéma Comoédia (fonds commercial)	26/11/2018	406 197		1	1
1 Mario Roustan (fonds commercial)	19/04/2019	67 419		1	1
Quai d'Alger (locaux administratifs)	30/07/2019	253 388		4	0
Total		1 514 989			

Source : grands livres et rapports d'activités

Les acquisitions réalisées concernent plusieurs types d'immobilisations : fonds commercial, logements et locaux à usage de bureau. Elles n'ont, de fait, pas la même finalité et le temps de portage prévu par la SEM diffère.

Pour le fonds commercial du cinéma le Comoédia, l'objectif fixé par la ville était de sélectionner un candidat unique qui exploiterait dans le même temps un nouveau complexe à Balaruc-les-Bains, dont la maîtrise d'ouvrage devait être assurée par la SPL du bassin de Thau, avec une cession à l'exploitant en 2021 prévue dans le contrat de location gérance. Malgré le retard pris par ce projet<sup>18</sup>, la cession du fonds commercial du Comoedia n'est pas remise en cause. Une promesse synallagmatique de cession de fonds de commerce a été signée : elle prévoit une cession au prix de 480 k€, comprenant un coût de portage estimé à 80 k€ (18 % du coût de l'acquisition). Les loyers versés au titre de location gérance (36 k€ annuel) viendraient en déduction de ce prix de cession.

En revanche, la SEM a rapidement rencontré des difficultés dans l'exploitation du fonds commercial du bar « le central » situé 2 rue Euzet, un emplacement stratégique du centre-ville sétois. Suite à la signature en décembre 2018 d'un contrat de location-gérance avec l'entreprise retenue par la SA ÉLIT, cette société n'a pas soldé le paiement du premier loyer trimestriel (5 850 €), conduisant la SEM à résilier le bail. Une action juridique a été initiée et, dans l'attente de son dénouement, les locaux restent inexploités, la SEM continuant dans le même temps de régler un loyer mensuel de 1 225 € au propriétaire des murs. Comptablement, deux provisions ont été passées : l'une pour créance douteuse de 7,3 k€ et l'autre pour dépréciation du fonds de 33 k€.

S'agissant des locaux à usage d'habitation, la SEM s'est inscrite dans une logique d'opportunité, complémentaire aux concessions d'aménagement du PRI « Île sud » et PNRQAD, en acquérant des lots à réhabiliter afin de lui permettre ensuite de reloger temporairement des

<sup>18</sup> Refus du projet par la commission nationale d'aménagement cinématographique en 2019 qui privilégie un complexe sur Frontignan.

locataires concernés par les opérations de restauration immobilière. Cette activité de portage est envisagée par la SEM sur le long terme, lui permettant aussi de constituer un stock foncier générateur de revenus locatifs. Néanmoins, à l'image des constats effectués sur les deux concessions, la maîtrise foncière partielle de certains immeubles rend les projets de réhabilitation plus longs. Des immeubles restent ainsi encore totalement ou partiellement inoccupés (quai d'Orient, rue Paul Valéry) dans l'attente de la fin des travaux (rue Paul Valéry) ou de l'accord avec les autres copropriétaires (quai d'Orient).

En 2019, les revenus locatifs comptabilisés par la société se sont élevés à 103 k€, dont 72,4 k€ pour le cinéma et 12,9 k€ pour le bar « le central ». N'étant pas propriétaires des murs, elle loue toutefois ces deux locaux pour des montants annuels respectifs de 36 k€ et 12,3 k€, qu'il convient de retrancher afin d'obtenir des revenus locatifs nets. S'agissant des locaux du cinéma, loués à la ville de Sète, la chambre constate que la société n'avait toujours pas reçu, au cours du premier semestre 2020, le titre de recettes devant être émis par la commune. Les revenus provenant de locaux d'habitation s'élevaient eux à 11,7 k€ (quai Scheydt).

En 2020, le montant des loyers perçus annuellement devraient s'accroître avec l'entrée dans les locaux situés quai d'Alger de l'association « escale à Sète » pour un loyer mensuel de 1 280 € TTC et d'un service de la mairie pour un loyer mensuel de 2 040 € TTC. La recette liée au loyer pour l'exploitation du cinéma ne serait pas affectée, quant à elle, par la baisse d'activité due à la crise sanitaire<sup>19</sup>.

### **3.4. Les conventions réglementées**

Conformément aux dispositions des articles L. 225-38 et suivants du code de commerce, la signature d'une convention réglementée doit être autorisée au préalable par le conseil d'administration et son exécution approuvée par l'assemblée générale, sur présentation du rapport spécial du commissaire aux comptes. Cet encadrement juridique vise à prévenir d'éventuels conflits d'intérêts avec les administrateurs, les directeurs généraux et les actionnaires.

Les rapports spéciaux du commissaire aux comptes de la société, qui distinguent les nouvelles conventions approuvées par le conseil d'administration et l'exécution des conventions existantes, ont tous été approuvés par l'assemblée générale de la SA ÉLIT.

Ces rapports mentionnent des conventions signées avec la SPL du bassin de Thau (mise à disposition, partenariat), la SCET (filiale de la CDC, pour des prestations d'assistance), la ville de Sète (avance en compte courant), le directeur général (acquisition d'un bien) et le président du conseil d'administration (convention de participation).

#### **3.4.1. La convention de participation avec la société à responsabilité limitée Loumi**

Suite à l'approbation du dossier de réalisation de la ZAC est secteur nord par le conseil municipal le 22 juin 2010, la ville de Sète a fixé un barème de participations pour les constructeurs n'ayant pas acquis le foncier auprès de l'aménageur mais bénéficiant des travaux d'aménagement prévus dans la ZAC, conformément aux dispositions de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme.

---

<sup>19</sup> La SEM n'a pas prévu d'accorder une facilité particulière à l'exploitant.

Dans ce cadre, la société à responsabilité limitée Loumi, société familiale patrimoniale du maire de Sète, a signé une convention de participation avec la SA ÉLIT portant sur une surface plancher de 4 904 m<sup>2</sup> pour un montant de 784 640 €. Par trois avenants successifs, l'échelonnement du paiement de cette participation a été reportée, le dernier avenant en vigueur prévoyant un versement de 50 % au 31 décembre 2017, le solde étant versé à la déclaration d'achèvement des travaux. Ce décalage est dû au retard de la construction du « pôle santé Thau », un projet d'extension médicale de la polyclinique Sainte-Thérèse.

Le premier versement de 50 % a été réalisé en 2017. Le solde reste à verser, les travaux étant achevés.

### **Recommandation**

**4. Facturer auprès de la société à responsabilité limitée Loumi le solde de la participation due pour les aménagements de la zone d'aménagement concerté. *Non mise en œuvre.***

#### **3.4.2. L'acquisition d'un local commercial 21 rue de la Révolution**

Aux termes d'un jugement d'adjudication de mise aux enchères prononcé par le tribunal de grande instance de Montpellier le 9 avril 2018, consécutif à une vente en licitation, la SA ÉLIT a acquis plusieurs lots constituant deux locaux commerciaux à l'adresse sis 21 rue de la Révolution à Sète, pour 59 600 € et dont une petite part (13,12 %), appartient au directeur général.

Cette acquisition a été effectuée par le directeur général sans information préalable du conseil d'administration, ce dernier ayant été averti *a posteriori*, le 20 février 2020, ainsi que l'a constaté le rapport spécial du commissaire aux comptes de l'année 2019.

Au cours de l'instruction, le directeur général a indiqué qu'il pensait avoir réalisé une acquisition sur la quote-part des locaux ne lui appartenant pas, ne constatant qu'après l'adjudication qu'elle portait sur l'intégralité en pleine propriété des locaux. La société a aussi rappelé que la rue de la Révolution avait été ciblée dès 2016, soit avant l'arrivée du directeur général, et que le prix d'achat du local a été réalisé à un prix inférieur à la valeur déterminée par le tribunal de grande instance de 67 000 € (- 11 %). Le montant provisionné dans le CRAC de 2018 était quant à lui très surestimé puisqu'il était de 190 k€.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

En dépit de la durée très longue des opérations confiées à la SEM et au doublement quasi-systématique de leur durée, elle a obtenu de confortables taux de rémunération même en tenant compte des prestations annexes réalisées, et ce, y compris sur des compromis n'aboutissant pas ou établis sur des bases erronées.

La SEM a toujours été retenue par la ville de Sète et la communauté d'agglomération pour l'attribution de concessions d'aménagement qui sont contractuellement ou dans les faits sans risque pour elle. Les effets attendus de ces concessions s'inscrivent dans une vision d'ensemble du schéma de cohérence territoriale consistant à renverser les logiques démographiques à l'œuvre. À leur terme, ces concessions auront un impact significatif pour les finances de la ville de Sète, évalué *a minima* à 17 M€. Ce montant pourrait s'accroître si les conditions de réalisation économique de la ZAC est secteur sud se détériorent. Pour la ZAC est secteur nord, un montant

supérieur est d'ores et déjà prévu pour la communauté d'agglomération, soit près de 20 M€. Seule la ZAC entrée ouest a permis de réaliser un bénéfice pour le site de la carrière du Ramassis, en raison du faible nombre d'équipement publics. Néanmoins l'objectif initial de développer l'attractivité de cette entrée de ville a jusqu'à présent échoué, compte tenu des nombreux locaux commerciaux vacants. Les deux concessions situées à l'entrée est risquent de se trouver en concurrence. Pour gérer celle située dans le secteur nord, la SEM s'est associée avec une entreprise privée et la SEM d'aménagement de la région. Ce partenariat est au bénéfice de la société privée, majoritaire dans le capital social, et conduit à réaliser l'opération d'aménagement en dehors des règles de procédure prévues par le code de l'urbanisme.

La SEM bénéficie également des recettes tirées des conventions de mandats ou prestations spécifiques qui lui ont été récemment confiées par son principal donneur d'ordre, sans mise en concurrence : opérations patrimoniales, acquisition du fonds commercial d'un cinéma, acquisition du fonds commercial d'un bar et sa licence. Leur rémunération forfaitaire apparaît élevée au regard de la réalité des missions accomplies, dont certaines ne sont pas intervenues ou ont été réduites et pour des opérations dont l'équilibre économique n'est pas assuré.

## **4. LA SITUATION FINANCIÈRE**

### **4.1. L'information financière**

#### **4.1.1. L'enregistrement comptable des différentes activités de la société**

Les concessions d'aménagement constituent l'activité prépondérante de la SA ÉLIT. La comptabilisation de ces opérations a été précisée par un avis du conseil national de la comptabilité n° 99-05 du 18 mars 1999, codifié par le règlement 99-05 du 23 juin 1999. Les différentes étapes de comptabilisation mentionnées dans l'avis modifient sensiblement la lecture consolidée du compte de résultat et du bilan. Ainsi, les rémunérations perçues par la SEM sur ces concessions n'apparaissent pas dans le chiffre d'affaires mais en « transferts de charges d'exploitation, compte 79 » comme le prévoit la décision du comité de la réglementation comptable. Toutefois, à l'exception des concessions au risque du concessionnaire dont le résultat prévisionnel serait déficitaire, ces écritures comptables sont sans incidence sur le résultat net de la société.

La SA ÉLIT a mis en place une organisation comptable constituant l'une des deux solutions proposées par le guide comptable de la fédération des SEM<sup>20</sup>, à savoir :

- une comptabilité de structure ;
- une comptabilité par opération (concessions, mandats, opérations en nom propre).

Depuis le recrutement en 2016 d'un comptable, le cabinet conseil ne réalise plus que des opérations diverses de fin d'année comme les écritures de régularisation prévues dans l'avis du conseil national de la comptabilité.

#### **4.1.2. La certification des comptes**

Par référence aux articles L. 823-9 et L. 823-10 du code de commerce, le commissaire aux comptes certifie que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du

résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de cet exercice. Le commissaire aux comptes a certifié les comptes sans réserves pour les exercices 2016 à 2019.

En 2018, suite à une nouvelle interprétation de la décision du conseil national de la comptabilité précitée, le cabinet comptable Sémaphores a rectifié son traitement comptable de la concession PNRQAD, modifiant la lecture des états financiers mais pas la détermination du résultat de la SEM.

Quant à la ZAC est secteur nord, elle n'a pas encore été identifiée au sein de la comptabilité par opération comme c'est le cas pour les autres concessions d'aménagement. La SA ÉLIT indique être dans l'attente d'un accord sur le fonctionnement comptable de la société en participation afin d'isoler cette concession dans ses comptes.

#### 4.1.3. La comptabilisation des avances financières liées aux concessions

Par référence au dispositif prévu au 4° de l'article L. 1523-2 du CGCT, la SA ÉLIT a perçu des avances financières pour couvrir un besoin de trésorerie temporaire de trois concessions d'aménagement.

Les conventions de ces avances financières prévoient un versement en début de chaque année, au plus tard le 2 janvier, devant être remboursées avant le 31 décembre de la même année. Ces avances se sont élevées annuellement à 5,7 M€.

**tableau 12 : avances financières effectuées par la ville (article L. 1523-2 du CGCT)**

En k€	2016	2017	2018	2019
ZAC est secteur sud	4 000	4 000	4 000	4 000
PNRQAD	700	700	700	700
PRI « Île sud »	1 000	1 000	1 000	1 000
Total	5 700	5 700	5 700	5 700

Source : conventions d'avances financières

Ces avances n'ont pas fait l'objet des écritures comptables sur les flux bancaires d'encaissement et de remboursement prévus dans les conventions financières. Le solde d'avance au 1<sup>er</sup> janvier, identique sur la période<sup>21</sup>, est reporté chaque année, conduisant la chambre à considérer que ces avances ont un caractère permanent.

## 4.2. L'analyse financière

Les principaux ratios des soldes intermédiaires de gestion ont été rapprochés de ceux habituellement constatés dans les SEM d'aménagement à partir de la publication la plus récente disponible publiée par la SCET<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Des écritures d'ajustement ont été passées, de façon tardive ou anticipée, en 2016 et 2019 afin de réajuster l'avance modifiée par de nouvelles conventions.

<sup>22</sup> Analyse financière et économique des sociétés d'aménagement, ratios 2004-2016.

#### 4.2.1. Un résultat net excédentaire

Le résultat net progresse sur la période de 2016 (37 k€) à 2019 (62 k€) en dépit d'un résultat d'exploitation en baisse (- 47,6 %).

**tableau 13 : décomposition du résultat net**

En k€	2016	2017	2018	2019	Variation 2016/2019
Résultat d'exploitation	103	30	- 2	54	- 47,6 %
Résultat financier	4	16	12	0	- 100,0 %
Résultat exceptionnel	- 70	5	7	8	n.s.
<b>Résultat net</b>	<b>37</b>	<b>51</b>	<b>17</b>	<b>62</b>	<b>67,6 %</b>

*n.s. = non significatif*

*Source : rapport de gestion*

#### 4.2.2. L'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement

L'excédent brut d'exploitation ou marge d'exploitation a fortement chuté entre 2016 et 2018 avant de remonter à un niveau élevé (264 k€ en 2019). Le taux de marge brute s'élève pour cette dernière année à 30,3 %, soit 24,2 points de plus qu'en 2018. En moyenne, il atteint 17,4 % sur la période 2016/2019, soit un niveau nettement plus élevé que le taux médian observé par la SCET (3,8 % en 2015).

**tableau 14 : valeur ajoutée et excédent brut d'exploitation**

En k€	2016	2017	2018	2019	Variation 2016/2019	Moyenne 2016/2019
Production vendue/prestation de services	682	591	674	871	27,7 %	705
- Consommation en provenance des tiers	154	116	162	327	112,3 %	190
<b>Valeur ajoutée</b>	<b>528</b>	<b>475</b>	<b>512</b>	<b>544</b>	<b>3 %</b>	<b>515</b>
- Impôts et taxes	8	13	19	13	62,5 %	13
- Charges de personnel	393	403	452	267	- 32,1 %	379
<b>Excédent brut d'exploitation</b>	<b>127</b>	<b>59</b>	<b>41</b>	<b>264</b>	<b>107,9 %</b>	<b>123</b>

*Source : calculs de la chambre régionale des comptes d'après les rapports de gestion*

La capacité d'autofinancement donne une mesure de la capacité de la société à dégager par son activité des ressources internes pour financer ses investissements. Si jusqu'en 2017 la société ne réalisait pas d'opérations patrimoniales propres, la réorientation d'activités effectuée en 2018 rend la mesure de cet indicateur pertinent.

Le taux d'autofinancement, d'un niveau relativement bas entre 2016 et 2018 (8,9 à 13,5 %), s'est ainsi très nettement amélioré en 2019 puisqu'il représente 31,1 % du chiffre d'affaires. Cette évolution reste néanmoins étroitement dépendante du cycle d'avancement de la ZAC est secteur sud.

**tableau 15 : capacité d'autofinancement**

En k€	2016	2017	2018	2019
Excédent brut d'exploitation	127	59	41	264
- Autres charges d'exploitation				1
+ Produits financiers	14	24	20	9
- Charges financières	10	8	8	9
+ Produits exceptionnels	0	17	7	9
- Charges exceptionnelles	70	12	0	1
<b>Capacité d'autofinancement</b>	<b>61</b>	<b>80</b>	<b>60</b>	<b>271</b>
<b>Taux d'autofinancement</b>	<b>8,9 %</b>	<b>13,5 %</b>	<b>8,9 %</b>	<b>31,1 %</b>

Source : calculs de la chambre régionale des comptes d'après les rapports de gestion

### 4.2.3. Le résultat d'exploitation

Après trois années de baisse consécutives conduisant à un niveau négatif en 2018 (- 105 k€ par rapport à 2016), le résultat d'exploitation était bénéficiaire en 2019 pour 54 k€.

En 2018, les moyens mis en œuvre pour redynamiser l'avancement des concessions, se sont traduits par une anticipation des charges sur les produits.

**tableau 16 : résultat d'exploitation**

En k€	2016	2017	2018	2019	Variation 2016/2019
Produits d'exploitation	682	591	674	871	27,7 %
Charges d'exploitation	579	558	676	816	40,9 %
Résultat d'exploitation	103	33	- 2	55	- 46,6 %

Source : rapport de gestion

#### 4.2.3.1. Les produits d'exploitation

Après la baisse de 2017 (- 91 k€), les produits d'exploitation ont progressé, notamment en 2019 (+ 197 k€ par rapport à 2018) pour atteindre 871 k€.

La progression de ces produits d'exploitation en 2018 et 2019 s'explique par :

- des rémunérations de concession en forte hausse (+ 70,7 %), avec des acquisitions importantes réalisées sur la ZAC est secteur sud ;
- la reprise de l'activité « mandats » due aux études confiées par la ville de Sète ;
- la montée en puissance de l'assistance à maîtrise d'ouvrage publique dans le cadre de l'OPAH de renouvellement urbain avec Sète agglomération ;
- la perception nouvelle de loyers (103 k€ en 2019) liée aux opérations patrimoniales propres à compter de 2018.



**tableau 17 : détail des produits d'exploitations**

En k€	2016	2017	2018	2019	Variation 2016-2019
<b>Concessions</b>	<b>334</b>	<b>291</b>	<b>343</b>	<b>570</b>	<b>70,7 %</b>
<i>dont études société</i>	55		60		- 100,0 %
<i>dont rémunération sur dépenses</i>	62	79	57	56	- 9,7 %
<i>dont rémunération de commercialisation</i>	27	82	36	85	214,8 %
<i>dont rémunération de gestion financière</i>	28	39	22	62	121,4 %
<i>dont rémunération sur acquisitions</i>	82	8	12	236	187,8 %
<i>dont rémunération autre</i>	80	81	157	85	6,3 %
<b>Mandats</b>			<b>60</b>	<b>21</b>	
<b>Assistance à maîtrise d'ouvrage</b>	<b>118</b>	<b>30</b>	<b>36</b>	<b>75</b>	<b>- 36,4 %</b>
<i>dont privé</i>	113	4	12	7	- 93,8 %
<i>dont public</i>	5	25	23	68	1 260,0 %
<b>Convention partenariat SPL du bassin de Thau</b>	<b>225</b>	<b>226</b>	<b>223</b>	<b>102</b>	<b>- 54,7 %</b>
<i>dont mises à disposition salariés</i>	185	188	183	49	- 73,5 %
<i>dont mises à disposition moyens</i>	40	38	41	53	32,5 %
Transferts de charges	5	44			- 100,0 %
Loyers			12	103	
<b>Total produits exploitations</b>	<b>682</b>	<b>591</b>	<b>674</b>	<b>871</b>	<b>27,7 %</b>

Source : rapports de gestion

#### 4.2.3.2. Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation ont progressé de 40,4 % sur la période sous l'effet notamment du développement des opérations propres. Cette activité a généré des dépenses supplémentaires :

- « services extérieurs » (+ 195,3 %) qui comprend la location nouvelle de locaux (fonds commercial, cinéma) ;
- « dotation aux amortissements » (+ 257,7 %) qui intègre le coût d'amortissement des immeubles acquis à compter de 2018 ;
- « dotation aux provisions » qui inclut une provision de 40 k€ en 2019 relative au bar « le central » (créance douteuse et dépréciation de la valeur du fonds).

**tableau 18 : détail des charges d'exploitation**

En k€	2016	2017	2018	2019	Variation 2016-2019
Achats fournitures	10	10	10	8	- 20,0 %
Services extérieurs	43	36	63	127	195,3 %
Autres services extérieurs	101	70	89	192	90,1 %
Impôts et taxes	8	13	19	13	62,5 %
Rémunération personnel	393	403	452	267	- 32,1 %
Divers				1	
Dotations amortissements	26	26	43	93	257,7 %
Dotations aux provisions				115	
<b>Total charges d'exploitation</b>	<b>581</b>	<b>558</b>	<b>676</b>	<b>816</b>	<b>40,4 %</b>

Source : rapports de gestion

La hausse des « autres services extérieurs » et la baisse de celle de la « rémunération du personnel » en 2019 s'expliquent par l'intégration de salariés de la société au groupement d'employeurs au 1<sup>er</sup> avril 2019.

La rémunération du personnel intègre la mise à disposition du personnel de la société à la SPL du bassin de Thau. Elle doit être retraitée pour obtenir le coût de la masse salariale nette des remboursements de frais pour la SA ÉLIT. Après retraitements, la masse salariale nette est en progression avec une hausse de 58,2 % en trois ans.

**tableau 19 : rémunération nette du personnel**

En k€	2016	2017	2018	2019	Variation 2016-2019
Rémunération principale	393	403	452	267	- 32,1 %
(+) Facturation groupement	0	0	0	111	s.o.
(-) Remboursement SPL du bassin de Thau	185	188	183	49	- 73,5 %
<b>Rémunération nette du personnel</b>	<b>208</b>	<b>215</b>	<b>269</b>	<b>329</b>	<b>58,2 %</b>

s.o. = sans objet

Source : rapports de gestion et retraitement de la chambre régionale des comptes

#### 4.2.4. Le résultat financier

En complément des rémunérations de gestion financière calculées sur les flux bancaires des concessions, la SEM perçoit des produits financiers liés à la trésorerie déficitaire de certaines concessions, basés sur les taux d'intérêts pratiqués par la CDC.

Les charges financières, d'un niveau stable sur la période, proviennent des emprunts à court terme finançant l'exploitation propre de la SEM et à l'emprunt à long terme mobilisé en 2018 pour les opérations en nom propre.

**tableau 20 : résultat financier**

En k€	2016	2017	2018	2019
Produits financiers	14	24	20	9
Charges financières	10	8	8	9
<b>Résultat financier</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>0</b>

Source : rapports de gestion

#### 4.2.5. Le résultat exceptionnel

À l'exception de 2016 où la SEM a passé une provision de 70 k€ dans le cadre d'un litige prudhommal, le résultat exceptionnel est positif (5 à 8 k€) grâce à la vente du véhicule de société à l'ancien directeur général en 2017, et à des factures prescrites en 2018 et 2019.

**tableau 21 : résultat exceptionnel**

	2016	2017	2018	2019	Variation 2016-2019
Produits exceptionnels	0	17	7	9	
Charges exceptionnelles	70	12		1	- 98,6 %
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>- 70</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>n.s.</b>

*n.s. = non significatif*

Source : rapports de gestion

#### 4.2.6. La rentabilité financière

L'absence de comptabilité analytique ne permet pas de connaître la rentabilité de l'entreprise par type d'activité (concession publique d'aménagement – CPA, mandats, opérations propres) et ne permet pas davantage, au sein de l'activité CPA, de connaître la rentabilité de chaque concession.

La marge nette, soit le rapport entre le résultat net et le chiffre d'affaires, est comprise entre 3,8 % et 15,9 % selon les années, pour une moyenne de 9 % sur la période. Ce ratio moyen est confortable en comparaison du niveau de marge minimum attendu par la CDC, soit 5 % dans ses recommandations adressées aux SEM d'aménagement.

**tableau 22 : taux de marge nette du fonctionnement propre**

En k€	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Résultat net	37	51	17	62	42
Chiffre d'affaires	452	321	451	769	498
Taux de marge nette	8,2 %	15,9 %	3,8 %	8,1 %	9,0 %

Source : rapports de gestion

La rentabilité financière, mesurée par le rapport entre le résultat net et les capitaux propres, s'élève en moyenne à 5,5 %, soit un niveau supérieur à la médiane des SEM d'aménagement de l'étude SCET, qui s'élevait à 2,5 % en 2015<sup>23</sup>.

**tableau 23 : rentabilité financière**

En k€	2016	2017	2018	2019	Moyenne
Résultat net	37	51	17	62	42
Capitaux propres	687	737	754	816	498
Rentabilité financière	5,4 %	6,9 %	2,3 %	7,6 %	5,5 %

Source : rapports de gestion

#### 4.2.7. L'analyse bilancielle

Les écritures comptables des concessions d'aménagement prévues par le règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 distinguent, pour une meilleure lisibilité, la composition de l'actif et du passif en deux parties : « hors CPA » et « CPA ».

##### 4.2.7.1. L'actif

**tableau 24 : actif hors concession publiques d'aménagement et actif lié aux concessions publiques d'aménagement**

En €	2016		2017		2018		2019		Variation	
	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA
Immobilisations incorporelles					370 689		337 654			
Immobilisations corporelles	423 235		388 980		1 184 542		1 449 548		242,5 %	
Immobilisations financières	150 010	14 112	150 010		75 354		75 061	44 540	- 50,0 %	215,6 %
<b>Total actif immobilisé</b>	<b>573 245</b>	<b>14 112</b>	<b>538 990</b>		<b>1 630 585</b>		<b>1 862 263</b>	<b>44 540</b>	<b>224,9 %</b>	<b>215,6 %</b>
Avances et acomptes versés	528	6 993		6 459		10 988	1 982	12 634	275,4 %	80,7 %
Stocks		11 285 831		7 451 100	35 489	6 895 234	23 764	9 953 515		- 11,8 %
Créances	341 469	5 415 540	210 305	5 284 534	463 510	4 309 483	454 428	3 350 748	33,1 %	- 38,1 %
Comptes de régularisation	3 144		2 617		2 438	375 318	1 070		- 66,0 %	
Valeurs mobilières de placement										
Disponibilités	1 962 606		3 225 111		746 560		2 653 858		35,2 %	
<b>Total actif circulant</b>	<b>2 307 747</b>	<b>16 708 364</b>	<b>3 438 033</b>	<b>12 742 093</b>	<b>1 247 997</b>	<b>11 591 023</b>	<b>3 135 102</b>	<b>13 316 897</b>	<b>35,9 %</b>	<b>- 20,3 %</b>
<b>Total</b>	<b>2 880 992</b>	<b>16 722 476</b>	<b>3 977 023</b>	<b>12 742 093</b>	<b>2 878 582</b>	<b>11 591 023</b>	<b>4 997 365</b>	<b>13 361 437</b>	<b>73,5 %</b>	<b>- 20,1 %</b>
<b>Total hors CPA et CPA</b>	19 603 468		16 719 116		14 469 605		18 358 802		- 6,3 %	

Source : états financiers décomposés

L'actif est majoritairement constitué d'actifs circulants, à savoir les stocks et les créances, provenant des concessions d'aménagement.

Les stocks (foncier bâti et non bâti) ont diminué de 38,9 % entre 2016 et 2018, l'opération des Salins approchant de son achèvement, avant de progresser en 2019 (+ 44,4 % par rapport à 2018) suite à la reprise des acquisitions foncières sur la ZAC est secteur sud.

Les créances sont principalement composées d'une avance sur boni prévisionnel de 3,8 M€ que la ville de Sète a perçue avant 2016 sur la concession de la ZAC ouest. Cette avance n'étant pas prévue dans la concession, un calendrier de remboursement a été établi entre la SA ÉLIT et la ville. 1,25 M€ ont été remboursés en 2018 et 2019, venant diminuer les créances des CPA au bilan.

La part des immobilisations corporelles et incorporelles dans l'actif net est passée de 2,2 % en 2016 à 9,7 % en 2019 suite aux opérations patrimoniales réalisées.

#### 4.2.7.2. Le passif

**tableau 25 : passif hors concession publiques d'aménagement et passif lié aux concessions publiques d'aménagement**

En €	2016		2017		2018		2019		Variation	
	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA	Hors CPA	CPA
Capitaux propres (hors résultat)	648 754		686 515		736 773		754 400		16,3 %	
Résultat de l'exercice	37 762		50 258		17 626		61 702		63,4 %	
Provisions pour risques et charges	70 000		70 000		70 000	562 940	145 000	459 205	107,1 %	
Emprunts et dettes financières	203 661	8 525 317	170 155	9 772 808	1 429 178	8 472 495	2 800 855	6 636 911	1 275,3 %	- 22,2 %
Avances et acomptes reçus		180 000		180 000		58 557		58 557		- 67,5 %
Dettes fournisseurs	39 171	598 204	28 579	257 955	35 494	111 074	74 435	327 131	90,0 %	- 45,3 %
Dettes fiscales et sociales	192 326	812	87 058	7 318	106 458	69	56 659	69	- 70,5 %	- 91,5 %
Autres dettes (dont dettes sur immobilisation)	52 999	538 122	66 352	41 533	59 847	43 898	174 487	40 751	229,2 %	- 92,4 %
Comptes de régularisation		8 516 340	7 083	5 293 503	8 333	2 755 862	1 250	1 906 584		- 77,6 %
Concours bancaires								4 860 808		
<b>Total</b>	<b>1 244 673</b>	<b>18 358 795</b>	<b>1 166 000</b>	<b>15 553 117</b>	<b>2 463 709</b>	<b>12 005 895</b>	<b>4 068 788</b>	<b>14 290 016</b>	<b>226,9 %</b>	<b>- 22,2 %</b>
Total hors CPA et CPA	19 603 468		16 719 117		14 469 604		18 358 804		- 6,3 %	

Source : SA ÉLIT

#### Emprunts et dettes financières

Les emprunts et dettes financières des concessions représentent près de la moitié du passif consolidé de la SEM. La baisse constatée sur la période (- 22,2 %) est provisoire puisqu'une ligne de trésorerie de 4,8 M€ a été accordée fin 2019 dans l'attente de la signature, début 2020, d'un emprunt de 16 M€. Ce nouvel emprunt vient financer les acquisitions et les travaux engagés sur la ZAC est secteur sud. Jusqu'à la souscription de cet emprunt, le financement des concessions a été majoritairement supporté par des avances successives de la ville de Sète. Sur la période de contrôle, les emprunts auprès des établissements de crédit (Arkéa, CDC) ne représentent que 11,4 % à 41,6 %<sup>24</sup> des financements à long terme de la société.

<sup>24</sup> 2,8 M€ en 2016 soit 32,9 %, 4,06 M€ en 2017 soit 41,6 %, 2,76 M€ en 2018 soit 32,6 % et 755 k€ en 2019 soit 11,4 %.

Les emprunts bancaires rattachés aux concessions sont garantis *a minima* à 80 % par la ville, la caisse d'épargne ayant apporté sa caution bancaire à hauteur de 20 % sur l'un des deux prêts en cours entre 2016 et 2019. Le prêt effectué en 2018 pour l'opération patrimoniale auprès de la banque Dupuy de Parseval n'est, lui, pas garanti par la collectivité.

Les acquisitions patrimoniales engagées en 2018 ont, par ailleurs, occasionné une hausse des emprunts et dettes financières hors CPA, lesquels sont passés de 204 k€ en 2016 à 2,8 M€ en 2019. Sur ce secteur d'activité, le financement est aussi majoritairement assuré par la ville de Sète, grâce à l'apport en compte courant d'associé effectué en deux temps en 2018 et 2019 : 1 M€ en 2018 et 1,42 M€ en 2019. Un complément a par ailleurs été versé en 2020 à hauteur de 0,8 M€ portant le total de cette avance à 3,2 M€.

### Compte de régularisation

Le poste « comptes de régularisation » correspond essentiellement à la neutralisation du boni provisoire prévue dans le règlement du conseil national de la comptabilité. La baisse importante observée en 2018 résulte notamment du changement de méthode de comptabilisation de la concession PNRQAD au risque du concessionnaire.

### Provisions pour risques et charges

L'apparition de provisions pour charges dans la comptabilité des concessions pour un montant de 563 k€ en 2018 s'explique également par ce changement de méthode. Cette provision neutralise le boni provisoire constaté sur la concession PNRQAD.

### Capitaux propres

Les capitaux propres ont régulièrement progressé sur la période. Ils s'élevaient fin 2019 à 816 k€, soit 316,2 % du capital social. Ce ratio est sensiblement plus élevé que celui observé pour la médiane de la SCET (132 % en 2015 à actualiser), la SA ÉLIT étant bénéficiaire mais ne distribuant son bénéfice ni à ses actionnaires ni à ses salariés.

#### 4.2.7.3. La structure bilancielle

**tableau 26 : indicateurs bilanciers**

En €	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement	8 898 136	10 210 744	9 659 427	8 951 268
Besoin en fonds de roulement	6 935 532	6 985 633	8 912 867	11 158 217
Trésorerie	1 962 604	3 225 111	746 560	- 2 206 949

*Source : calculs de la chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion*

Comme dans la plupart des sociétés d'aménagement, le fonds de roulement est resté positif sur l'ensemble de la période 2016 à 2019. Les ressources stables, constitués majoritairement de dettes financières, financent les opérations propres mais aussi les stocks générés par les concessions. Or ces stocks sont traditionnellement pris en compte dans le calcul du besoin en fonds de roulement, à travers l'actif circulant.

Cette particularité génère un niveau de fonds de roulement et de besoin en fonds de roulement élevé.

La baisse du fonds de roulement depuis 2017 (- 12,3 % entre 2017 et 2019) trouve son origine dans le désendettement bancaire sur certaines concessions. Cette évolution doit s'inverser en 2020 à la suite de la souscription du nouvel emprunt de 16 M€.

La progression du besoin en fonds de roulement de 60,9 % entre 2016 et 2019 est la conséquence d'une hausse de l'actif circulant à compter de 2019 et d'une baisse des ressources d'exploitation (comptes de régularisation) après 2016.

À l'exception de 2019, la trésorerie était excédentaire au 31 décembre des années précédentes. La situation de trésorerie négative en 2019 n'est pas alarmante dans la mesure où elle trouve son origine dans la création d'une ligne de trésorerie provisoire de 4,86 M€, remplacée, début 2020, par un emprunt, reconstituant ainsi le fonds de roulement et la trésorerie.

#### 4.2.7.4. La gestion de la trésorerie

Afin de faciliter la gestion administrative de la trésorerie, le guide comptable de la fédération des SEM recommande la création d'un compte de trésorerie par opération, cette solution permettant d'isoler sans retraitement les flux d'encaissements et de décaissements des concessions d'aménagement.

La SA ÉLIT dispose en tout de huit comptes bancaires auprès de cinq établissements différents. Certains sont peu utilisés. La majorité des flux bancaires transitent par deux comptes ouverts auprès de la CDC : l'un regroupe les opérations liées au fonctionnement propre (salaires, charges d'entretien des locaux) tandis que l'autre sert aux dépenses et recettes des quatre concessions d'aménagement. Ce compte courant d'opérations constitue un groupement de trésorerie, lui permettant de réaliser des prêts inter-programmes entre une opération dont la trésorerie est excédentaire et une autre où elle est déficitaire.

Pour trois des concessions (PRI « Île sud », ZAC ouest, ZAC est secteur sud), l'article 17 des traités prévoit que ces prêts inter-programmes permettent d'imputer ou de faire bénéficier des taux d'intérêts débiteurs ou créditeurs au plus égaux à ceux pratiqués par la CDC. Sur ce fondement, la SEM a imputé à ces trois concessions des frais financiers d'un montant total de 67 k€ pour la période 2016-2019, basés sur des taux d'intérêts compris entre 0,65 % et 1 %. À l'inverse, les opérations présentant une trésorerie excédentaire n'ont pas bénéficié d'intérêts créditeurs, la convention CDC appliquant un taux créditeur de 0 % sur les dernières années.

La chambre observe que ces transferts de charges sont très nettement supérieurs aux charges financières réellement supportées par la SEM sur son compte courant d'opérations, qui se sont élevées sur la période à un total de 1,5 k€. La différence de 65,5 k€ constitue ainsi une rémunération financière nette supplémentaire pour la SA ÉLIT. Bien que le calcul des imputations se fasse conformément aux traités de concession qui se basent sur la convention CDC, ces traités devraient prévoir une limitation pour les imputations de charges financières aux strictes charges financières réellement facturées par la CDC. Cette règle limitative est rappelée dans le guide comptable professionnel<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Page 206 du guide.

## **Recommandation**

**5. Engager une révision des conditions de rémunération des traités de concession afin de limiter les transferts de charges financières aux seules charges d'intérêts supportées par la société d'économie mixte. *Non mise en œuvre.***

---

## ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

Les comptes de la société permettent de retracer sa situation financière par celle de chaque opération. Toutefois l'opération de la ZAC est secteur nord n'a pas encore été identifiée dans la comptabilité alors que des dépenses ont été engagées par le gérant. Les avances et remboursements d'avances effectués par la ville de Sète pour l'exploitation des concessions ne font pas l'objet d'un enregistrement effectif dans la comptabilité.

La société a amélioré sa situation financière notamment grâce aux produits d'exploitation liés aux nouvelles activités confiées pour partie par la ville de Sète et la communauté d'agglomération ainsi que, partiellement, par une pratique contestable d'imputation aux opérations d'aménagement de frais financiers supérieurs aux charges supportées.

\*\*\*



## GLOSSAIRE

ANRU	agence nationale pour la rénovation urbaine
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT	code général des collectivités territoriales
CPA	concession publique d'aménagement
CRAC	compte-rendu annuel de la collectivité
ETP	équivalent temps plein
ha	hectare
HT	hors taxes
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
OPAH	opération programmée d'amélioration de l'habitat
PNRQAD	programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PRI	périmètre de restauration immobilière
SA ÉLIT	société anonyme d'économie mixte locale d'équipement du littoral de Thau
SCET	société de services, conseils, expertises et territoires
SEM	société d'économie mixte
Semalis	société d'économie mixte pour l'aménagement du littoral de Thau
SPL	société publique locale
TTC	toutes taxes comprises
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 18 mars 2021 de M. Christophe Clair, directeur général de la société anonyme d'économie mixte locale d'équipement du littoral de Thau

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**