

Examen des comptes et de la gestion de la Société d'Équipement du Département du Doubs pour les exercices 1987 à 1991 - Observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes - Information du Conseil Municipal

M. LE MAIRE, Rapporteur : La Chambre Régionale des Comptes a procédé à l'examen des comptes et de la gestion pour les exercices 1987 à 1991 de la Société d'Équipement du Département du Doubs.

Dans le cadre de la procédure prévue par la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 modifiée, M. le Président de la Chambre Régionale des Comptes m'a notifié, par lettre du 8 décembre 1993, les observations définitives concernant cette société.

Conformément aux dispositions de l'article 87 de la loi précitée, je vous communique l'intégralité de ces observations.

Afin d'apporter les explications et justifications qui s'imposent, je vous communique également les commentaires de la Société d'Équipement du Département du Doubs qui ont été adressés à la Chambre Régionale des Comptes.

Monsieur le Président,

La Chambre Régionale des Comptes de Franche-Comté a procédé à l'examen des comptes et de la gestion de la Société d'Équipement du Département du Doubs -SEDD-, pour les exercices 1987 à 1991.

A l'issue de la procédure contradictoire conduite avec vous-même et vos collaborateurs, dans le cadre des dispositions de l'article 87 de la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 modifiée, la Chambre m'a demandé de porter à votre connaissance les observations définitives, qu'elle a jugé utile de formuler dans sa séance du 8 novembre 1993.

Celles-ci ont trait à la situation financière de l'entreprise et à certains points spécifiques relatifs à la gestion même de l'entreprise.

La situation financière de l'entreprise

1. La SEDD a connu, en 1986 et 1987, des résultats déficitaires ; elle a cependant redressé sa situation financière dès 1988, grâce à une augmentation importante de la rémunération perçue sur les opérations de concession ou de mandat confiées par les collectivités. C'est ainsi qu'une nouvelle rémunération a été négociée par voie d'avenant concernant les anciennes concessions d'aménagement. Désormais pour les nouvelles opérations le coût d'intervention de la société est déterminé pour chaque phase : étude, réalisation, commercialisation et liquidation.

La tendance a été de demander un forfait pour les petites opérations ou pour certaines tâches telles que les opérations de liquidation et de moduler le pourcentage de la rémunération assise sur le montant des recettes (commercialisation) ou des dépenses (réalisation), en fonction de la taille des opérations.

La politique de la réalité des coûts ne peut être que recommandée, mais la Chambre observe que cette politique peut connaître à terme une limite. Les taux de rémunération fixés par le conseil d'administration, 13 % par exemple du coût total hors étude, pour une opération d'aménagement, risquent de n'être plus concurrentiels, comparés ceux des promoteurs privés.

Il est vrai cependant que pour les autres opérations d'équipement, les taux sont moins élevés, de l'ordre de 5 %.

2. La Chambre a relevé que la Ville de Besançon, qui a toujours été la collectivité avec laquelle la SEDD a le chiffre d'affaires le plus important, 42 % en 1992, a consenti un effort tout particulier durant la période 1988 à 1992.

Ainsi, pour la seule concession «ZAC de Planoise», la Ville paie depuis 1991 en sus des pourcentages prévus pour les missions de maîtrise d'ouvrage et de commercialisation, une somme annuelle de 622 650 F TTC (valeur 1991) révisable selon l'index INSEE ingénierie. Antérieurement et dès 1988, la Ville avait accepté de verser un forfait annuel de 189 760 F TTC.

Par ailleurs, la Ville de Besançon a mis à disposition gratuitement jusqu'au 31 décembre 1992, les locaux abritant le siège de la SEDD, rue d'Artois (225 m²) et n'a demandé jusqu'en 1991 qu'un loyer symbolique, pour les locaux de l'antenne de Planoise, rue Léonard de Vinci (160 m² + 160 m² d'archives). Les charges annuelles de la société ont ainsi été minorées et jusqu'en 1991 de 200 KF environ. Si elles avaient été supportées par la SEDD, son compte de résultat n'aurait pas été excédentaire en 1988 et 1989.

Les observations spécifiques relatives à la gestion

Parallèlement aux mesures prises pour assainir la situation financière, la volonté des administrateurs a été, d'une part de recentrer la société sur ses métiers principaux d'aménageur et de constructeur d'équipement et d'autre part, de renforcer la compétitivité de l'entreprise. Cependant, les efforts entrepris pour améliorer certains points spécifiques doivent être poursuivis.

3. La Chambre a relevé que pour toutes les opérations concernant la Ville de Besançon, les services techniques municipaux sont étroitement associés, ils assurent la maîtrise d'oeuvre des viabilisations primaires et secondaires aussi bien pour les opérations en mandat que pour les concessions. Depuis 1978, l'intervention des services techniques n'est formalisée par aucune convention, mais ne donne pas lieu non plus à paiement d'honoraires de la Ville.

Pour les conventions de mandats, cette méthode est contraire aux dispositions de la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 85.175 du 16 juillet 1985 qui dispose que les services de la collectivité mandante ne peuvent pas assurer une mission de maîtrise d'oeuvre pour le compte d'une SEML mandataire, qu'ils soient ou non rémunérés par cette dernière.

La Chambre constate que cette pratique, si elle ne modifie en rien la participation de la Ville, minimise le déficit comptable de l'opération et le coût réel n'est pas connu des élus municipaux.

Elle prend acte de la décision de recourir désormais à la conclusion de conventions qui formaliseront les responsabilités et les rémunérations des services concernés, améliorant ainsi la transparence des bilans d'opérations.

Dans le même esprit, la prise en compte sur l'opération ZAC de Planoise du salaire d'un chargé de mission assurant le suivi social des nouveaux quartiers de Besançon devait faire l'objet d'une convention.

4. S'agissant de l'information des collectivités locales, il apparaît que jusqu'en 1988, la société n'établissait les comptes rendus au concédant -CRAC- que dans les cas d'évolution marquante des bilans. Les responsables de la société se sont efforcés de remédier à cette insuffisance et, depuis 1990, un suivi de l'envoi des bilans des opérations aux collectivités est réalisé, à la suite notamment des observations du commissaire aux comptes.

Malgré les efforts entrepris, les obligations légales et contractuelles, envoi annuel des bilans actualisés, ne sont pas encore totalement respectées. Par ailleurs, la Chambre relève que ces bilans ne sont pas très explicites, les plans schématisant l'avancement physique des travaux et des cessions ne sont pas toujours joints. L'irrégularité dans la production des comptes rendus ne permettait pas jusqu'ici d'analyser les évolutions des différents postes de dépenses et de recettes d'un bilan à l'autre.

La Chambre note cependant la réflexion engagée par les responsables de la société pour faciliter la lecture des bilans aux élus.

5. D'une façon générale, la comptabilité retrace fidèlement les opérations de la société et obéit aux principes de régularité et de prudence ; cependant, quelques points particuliers peuvent donner lieu à observations :

- les états récapitulatifs des opérations, formant l'annexe au 31 décembre n'étaient pas concordants en 1987, 1989 et 1990 avec les soldes des comptes des opérations correspondantes du bilan,

- les opérations propres à la société ne sont pas retracées dans l'annexe,

- le suivi des comptes clients des opérations de concession et de mandat n'est pas assez rigoureux, certains soldes subsistent sans raison : compromis de vente annulés, double comptabilisation, facture émise à tort.

6. Depuis la conclusion en 1981, d'une convention entre la SCET et la SEDD, une rémunération est perçue par la société pour la gestion de la trésorerie des opérations calculée à raison de 5°/° HT des mouvements de trésorerie, encaissements et décaissements comptables.

A l'origine, cette rémunération était perçue sans que les clauses contractuelles le prévoient. Ce n'est qu'en 1987 que certaines conventions avec les collectivités font état de ces 5°/°. Pour certaines opérations en cours d'achèvement, la perception de cette prestation a été abandonnée, pour d'autres il y a eu régularisation, mais parfois fort tardive, par exemple en juin 1991 pour la ZAC de Planoise (montant perçu en 1990 : 136 522 F et en 1991 : 65 696 F pour cette seule opération).

La Chambre prend acte des régularisations intervenues mais relève que pour deux opérations encore, il n'y a pas eu d'avenant permettant de fonder juridiquement cette rémunération (ZI Tilleroyes et ZAC-ZI Etupes).

7. Les règles relatives à la concurrence ne sont pas toujours respectées, en matière de marchés d'études, pour les missions de «maîtrise d'oeuvre urbaine» et de «suivi d'OPAH». Les conventions du 28 mars avec la commune de Béthoncourt (1,6 MF sur 3 ans), du 1^{er} avril 1986 avec Audincourt, 1,7 MF sur 3 ans et du 23 juillet 1992 avec la Ville de Besançon (2,1 MF sur 3 ans) ont toutes été conclues par les collectivités sans appel à la concurrence, contrairement aux dispositions de l'article 314 du code des marchés publics.

Le plus souvent, il s'agissait de conserver le même opérateur dans un même secteur pour ces opérations d'animation et d'information.

Cependant, ces pratiques sont désormais contraires aux dispositions de l'article 48 de la loi n° 93.122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Les contrats de travaux, d'étude et de maîtrise d'oeuvre, conclus pour l'exécution ou les besoins du service public par les SEM, en leur nom ou pour le compte de personnes publiques, sont soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par le code des marchés publics dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

La Chambre observe qu'à l'avenir ces dernières seront mises en oeuvre selon les termes du décret n° 93.584 du 26 mars 1993.

8. S'agissant de la liquidation financières des opérations, les insuffisances en la matière sont connues de la société. Le commissaire aux comptes ne manque pas d'appeler l'attention des actionnaires sur les risques potentiels en cas de retard à solder les opérations. Malgré cette prise de conscience et un effort de rattrapage consenti par les agents de la SEDD, il subsiste encore trop d'anciennes opérations non soldées. Certaines n'ont pas varié depuis 1986 et figurent toujours dans la comptabilité de la société alors que les bilans établis au 31 décembre 1985 ont été approuvés par les collectivités.

9. La société a les mêmes difficultés à opérer la liquidation foncière des opérations. Paradoxe, même certaines d'entre elles sont soldées financièrement et de ce fait n'apparaissent plus en comptabilité, alors que les actes de transfert de propriété n'ont pas encore été réalisés.

Sur ces deux points, la Chambre ne peut que recommander que les opérations soient soldées, dans des délais plus courts, pour respecter la transparence des relations entre société et personnes publiques cocontractantes, il est souhaitable de procéder simultanément à l'intégration des investissements dans le patrimoine des collectivités et au transfert de propriété.

10. La fiabilité des études menées par la société est un des gages de son efficacité. Si les aléas de la conjoncture économique permettent le plus souvent d'expliquer les écarts entre objectifs et réalisations, la Chambre a relevé au moins deux exemples où les études et le suivi des opérations réalisées par la SEDD n'ont pas été efficaces.

Ainsi, la convention de mandat conclue le 10 janvier 1984 entre la commune d'Hérimoncourt et la SEDD prévoyait la réalisation d'un réseau de télévision par câble de 1 000 prises. Au 31 mai 1990, seuls 220 raccordements étaient réalisés pour une dépense totale de 2 MF, alors que le bilan prévisionnel de 1984 s'établissait à 2,1 MF pour 1 000 prises. L'opération a été reprise par la commune le 31 octobre 1991. Il apparaît que la SEDD a été défaillante, la commercialisation n'a pu être réalisée que grâce à la décision de la commune d'affecter un agent à l'entretien du réseau et au raccordement des abonnés.

S'agissant de la ZAC de l'Hôtel de Ville de Sochaux, la Ville a concédé le 11 février 1980 à la société, la réalisation de ladite ZAC et notamment la construction de 100 garages sous dalle. Au 31 mai 1990, 81 garages restaient à vendre sur les 120 réalisés et il était précisé qu'aucune vente n'était intervenue depuis 4 ans. Malgré une baisse du prix de vente de 20 %, la commercialisation n'a pas repris.

La récession économique qui a touché l'agglomération montbéliardaise est vraisemblablement une des causes de cette mévente ; il s'avère cependant que les garages sont bien exigus et difficilement utilisables. Cette erreur de conception aurait dû être relevée par le concessionnaire.

La crédibilité de l'entreprise peut être mise en cause par de telles erreurs, cependant la mise en place toute récente d'un comité au sein de la société, chargé d'examiner les études techniques produites par les maîtres d'œuvre, peut être un des moyens d'y remédier.

11. Les responsables de la SEDD ont depuis 1988 pris plusieurs mesures tendant à éviter les dysfonctionnements administratifs et à améliorer les méthodes de gestion. L'élaboration d'un budget prévisionnel, la fixation d'objectifs, les études prospectives d'activité sont autant d'outils qui démontrent que les responsables ont le souci d'une gestion maîtrisée.

La Chambre observe néanmoins qu'il n'existait pas de données statistiques, notamment au sein du réseau SCET permettant l'évaluation de l'activité de la société. Vous précisez qu'un document d'analyse comparative des SEM sera prochainement présenté au conseil d'administration. La Chambre s'étonne qu'un tel instrument d'évaluation n'ait pas été élaboré plus tôt, compte tenu notamment des tarifs d'adhésion au réseau SCET.

En application de l'article 87 de la loi n° 82.213 du 2 mars 1982, copie de la présente lettre est transmise aux exécutifs des collectivités territoriales qui ont apporté un concours financier à votre organisme ou qui détiennent une partie du capital ou une partie des voix dans les instances de décision de la société, en vue de communiquer ces observations devenues définitives à la prochaine réunion de leur assemblée délibérante.

Dès lors que lesdites assemblées se seront réunies et selon l'avis de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) du 26 avril 1990, la présente lettre deviendra communicable. Je serais alors amené à en remettre une copie à toute personne qui en ferait la demande.

J'ajoute qu'en application des dispositions de l'article 34 du décret n° 83.224 du 22 mars 1983, j'adresse une copie de ces observations au Préfet du Département du Doubs.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président par intérim,
C. CHASSEUR.»

Rapport définitif de la Chambre Régionale des Comptes du 29 novembre 1993 - Commentaires de la SEDD sur les observations faites

1. Les résultats déficitaires de 1986 et 1987 ont été de - 94 KF et - 379 KF et ont représenté respectivement 1,22 % et 4,62 % des produits de la société.

Ils ont été considérés comme des indicateurs d'alerte et ont amené la société à revoir ses modalités de rémunération pour les adapter à ses nouvelles conditions d'intervention et à engager simultanément une action d'amélioration de sa productivité.

En effet, à cette époque, on constate que :

- le temps des grosses opérations importantes en périphérie des villes sur des terrains vierges est révolu au profit des opérations de tailles plus petites et plus complexes,

- le rythme de réalisation des opérations diminue notablement, de même que la taille des programmes réalisés par les constructeurs,

- la société réalise des missions complémentaires à ses missions initiales pour assurer la promotion et la notoriété des opérations, leur animation et le suivi des premiers quartiers viabilisés pour les plus anciennes,

- les conditions de rémunération initiales fixées sur la base d'un faible taux de rémunération appliqué à des montants financiers importants (marchés de travaux, cessions) ne correspondent plus à la réalité, compte tenu de l'accroissement du nombre de ces actes et de leur diminution en volume financier.

Le nouveau barème, approuvé en CA, conduit effectivement la société à percevoir une rémunération qui peut atteindre globalement 13 % pour l'étude, la réalisation, la commercialisation et la liquidation des opérations d'aménagement qui se déroulent sur plusieurs années.

Pour les opérations de construction d'équipements, qui sont de courte durée, les taux de rémunération varient entre 3,50 % et 5 %.

Il est difficile de comparer ces coûts avec ceux des « concurrents » qui peuvent être, avec des caractéristiques et des sensibilités différentes, les services des collectivités ou les promoteurs privés :

- la plupart des collectivités ne ressent pas le besoin de connaître les coûts de journées de leurs services (pas uniquement salaires mais aussi charges de structure, temps effectivement passé),

- les promoteurs prennent une rémunération, pour la conduite de leurs opérations, sensiblement égale à celle de la SEDD, à laquelle s'ajoute un taux de marge qui peut atteindre 5 à 10 %.

Ils n'apportent pas les mêmes services aux collectivités que la SEDD, dans la mesure où, par nature même, ils interviennent sur des opérations économiquement rentables à court terme en gardant un fort pouvoir de décision.

La SEDD, de par son positionnement, intervient le plus souvent sur des opérations de développement local qui ne relèvent pas de cette logique de l'aménagement privé, mais bien de celle de l'aménagement public qui se caractérise par la prise en compte de l'intérêt public et d'une valorisation à long terme.

2. Cette appréciation « d'effort particulier » de la Ville ne nous paraît pas s'appliquer à cette rémunération supplémentaire pour la ZAC de Planoise, visant à rémunérer la SEDD pour les tâches constantes qu'elle se doit d'assurer, chaque année, indépendamment du rythme de réalisation des travaux (dépenses) et de la commercialisation (recettes).

Cette rémunération, qui a été contractualisée par voie d'avenant et approuvée par le Conseil Municipal de Besançon le 1^{er} juillet 1991, correspond à des tâches relevant notamment de la gestion financière, de l'information du public et de l'aide à la mise en œuvre des projets de construction.

Ces tâches ont fait l'objet d'un décompte justificatif de temps passé.

En ce qui concerne l'effort particulier consenti par la Ville de Besançon à la SEDD, celui-ci se limite, à notre avis, à la mise à disposition des locaux de la rue d'Artois et de la rue Léonard de Vinci à Besançon.

Cette mise à disposition, pour un loyer symbolique, s'explique par la vocation initiale de ces locaux qui ont été construits (rue d'Artois) pour assurer la promotion et l'information du quartier de Planoise, pour tenir les réunions avec les techniciens, les habitants et les groupes (scolaires, visiteurs, université 3^{ème} âge).

Depuis 1991 et devant l'évolution de la société, la Ville et les administrateurs ont souhaité que ces dispositions exceptionnelles évoluent. C'est ainsi qu'à l'occasion du déménagement de l'antenne rue Dürer en 1992, la SEDD paie un loyer de 95 688 F HT par an et qu'elle acquitte un loyer de 100 000 F HT par an pour la rue d'Artois à compter du 1^{er} janvier 1993. Seule la salle de réunion, située à un autre endroit, avenue du Parc, continue d'être mise à disposition gratuitement pour les raisons justifiées ci-avant.

La SEDD poursuit ses efforts pour améliorer sa compétitivité

L'amélioration de la compétitivité de l'entreprise fait partie intégrante de sa stratégie et de ses objectifs. Elle se traduit par une réflexion interne continue sur l'amélioration de la qualité des services apportés aux collectivités locales et sur l'amélioration de sa productivité.

Sur les dernières années, cette réflexion a porté sur la facturation aux collectivités, l'établissement des bilans (bilans révisés et de clôture), et la commercialisation. Actuellement, elle porte sur l'exercice du métier de maître d'ouvrage délégué.

Les observations faites par la Chambre seront reprises pour être intégrées dans cette action d'amélioration.

3. De l'intervention des services techniques municipaux :

- pour les mandats, il sera dorénavant fait référence à la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 16 juillet 1985,

- pour les concessions, la SEDD établira, pour chaque intervention des services de la Ville, comme elle le fait déjà pour les services de l'État, une convention qui formalisera les responsabilités et les rémunérations des services concernés, et fera apparaître le coût correspondant dans les bilans des opérations.

S'agissant de la ZAC de Planoise, la Ville de Besançon n'a pas souhaité donner de suite à cette mission qui a été reprise par les services municipaux à compter de l'année 1991.

4. La Chambre a noté que depuis 1990, la SEDD a entrepris des efforts importants pour adresser régulièrement des bilans actualisés aux collectivités.

La SEDD a (cf. ci-avant) également travaillé en interne sur les modalités de présentation de ses bilans et leurs contenus pour faciliter l'information aux élus. Sur ce point, ils comprennent tous, en principe, un plan précisant l'avancement physique et commercial de l'opération.

Elle suit dorénavant l'envoi et l'approbation de ces bilans d'une façon continue et détaillée.

A ce jour, on peut noter que sur 45 opérations vivantes, 40 ont fait l'objet d'un bilan révisé depuis moins de 20 mois.

5. Les observations faites seront prise en compte par le service comptable et, d'ores et déjà, une mise à jour des comptes clients a été faite.

6. Cette rémunération, bien que comprise dans les bilans approuvés par les collectivités, n'était pas incluse dans les conventions, d'où la régularisation qui a été faite par voie d'avenant.

Les nouvelles conventions prévoient maintenant cette rémunération.

La régularisation va être faite pour la dernière opération, sachant que pour la ZI des Tilleroyes l'opération est clôturée.

7. La Chambre a relevé que certains contrats d'animation d'opération programmée ou de développement social de quartiers, entre les collectivités et la SEDD, ont été passés sans respecter les règles relatives à la concurrence.

Ces contrats ont été passés directement avec la SEDD dans la mesure où :

- pour la plupart, il s'agit de contrats de reconduction qui sont justifiés par la nécessité d'assurer une continuité dans le processus d'animation et d'information et conservant le même opérateur,

- la SEDD, par rapport aux autres opérateurs, a la capacité de réaliser sur les quartiers, dans le cadre de conventions de mandats spécifiques, des actions d'investissements complémentaires décidées par les collectivités (opérations de RHI et réhabilitation d'immeubles à Besançon - réhabilitation de centres commerciaux à Bethoncourt et Valentigney).

Dans tous les cas, ces missions ont fait l'objet de devis temps passé très détaillés, qui ont été évalués conformément aux recommandations de la circulaire AF 1800 actualisée le 8 mai 1981 et qui ont été justifiés aux services des collectivités concernées.

La SEDD prend note des remarques de la Chambre pour que les modalités de passation de ses contrats d'animation s'inscrivent à l'avenir dans le dispositif de passation des commandes publiques des collectivités.

8 et 9. La Chambre a relevé la volonté de la SEDD de procéder, depuis deux ans, au rattrapage des tâches de liquidation financière et foncière des anciennes opérations qui sont extrêmement longues et complexes.

A ce jour :

- 27 liquidations financières sont faites, 10 sont en cours d'approbation et 20 restent à faire,

- 15 liquidations foncières sont faites et 8 restent à faire.

La SEDD est décidée à poursuivre son effort.

10. Il convient de préciser les points suivants :

Een ce qui concerne le réseau câblé d'Hérimoncourt pour lequel par prudence seule la première tranche a été engagée :

- une étude de marché a été faite préalablement à la décision de réaliser le réseau,

- une grande partie des difficultés rencontrées dans la commercialisation sont venues du contentieux que nous avons eu avec l'entreprise installatrice pour lui faire reprendre ses réglages techniques,

- il est apparu plus efficace et plus économique de faire faire le petit entretien et la commercialisation du réseau par un agent communal pour les raisons suivantes :

* nécessité d'une présence quotidienne sur le terrain,

* coût du petit entretien par une entreprise jugé trop onéreux, accompagné de délais d'intervention trop long,

- on constate aujourd'hui que le réseau fonctionne et que le prix de l'abonnement reste très en-dessous de celui pratiqué par des sociétés spécialisées (Câble-opérateurs).

Sur le plan financier, la comparaison entre prévision et réalisation de la première tranche fait apparaître un montant prévisionnel TTC de 1 604 KF, en valeur 1984 et un montant réel de dépenses de 1 975 KF, en valeur 30 septembre 1990, la différence : 371 KF s'expliquant par une actualisation des prix et un accroissement des frais financiers.

En ce qui concerne les garages de Sochaux, il est certain que ces garages sont exigus. Cette erreur de conception qui relève, en premier chef de la responsabilité du maître d'œuvre, aurait dû être relevée par la SEDD à l'époque.

Pour améliorer l'analyse des études techniques produites par les maîtres d'œuvre qui en assument la responsabilité, la SEDD a récemment mis en place, en interne, un comité d'expérience pour examiner les nouveaux projets.

11. La Chambre a noté les qualités du dispositif de contrôle de gestion mis en place à la SEDD.

L'analyse comparative des SEM, conduite par la SCET, est aujourd'hui terminée et sera présentée prochainement aux administrateurs.

Dont acte.