



Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le **31 JUIL. 2019**

Réf. : GR / 19 / 1600

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la société Themelia.

Il est accompagné des réponses reçues à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et les réponses jointes à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun des membres ;
- donner lieu à débat.

En application des dispositions de l'article R. 243-16 du code précité, ce document peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. À cet effet, je vous demande de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : occitanie-polequalite@crtc.ccomptes.fr.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.

**Pour le Président et par délégation,
la Vice-Présidente,**

Paule GUILLOT

Madame Stéphanie GUIRAUD-CHAUMEIL
Présidente de la communauté d'agglomération de l'Albigeois
Parc François Mitterrand
81160 SAINT JUERY



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE THIEMELIA (Tarn)

Exercices 2011 à 2017

Envoyé en préfecture le 14/10/2019
Reçu en préfecture le 14/10/2019
Affiché le 14/10/2019
ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

SEM THEMELIA
SLOW

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1. LE FONCTIONNEMENT DE LA SEM.....	7
2. LES CONSÉQUENCES DE LA LOI NOTRE	9
2.1. L'actionnariat du département.....	9
2.2. L'évolution de l'objet social	10
3. L'ÉVALUATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE AU REGARD DES OBJECTIFS DU PLAN D'ÉVOLUTION STRATÉGIQUE	11
3.1. L'évolution des résultats.....	11
3.2. Le niveau des capitaux propres et la situation bilancielle	13
3.2.1. Les fonds propres.....	13
3.2.2. L'endettement	13
3.2.3. La gestion de trésorerie	14
3.3. L'évolution du produit des opérations et la mise en œuvre du plan d'évolution stratégique.....	14
4. LES CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT	20
4.1. La part des concessions d'aménagement dans le chiffre d'affaires de la société	20
4.2. Des concessions signées avant 2005, aux risques des collectivités concédantes	20
4.3. L'exécution des concessions d'aménagement : la prolongation de la durée du contrat et l'introduction d'une rémunération forfaitaire	21
4.4. L'exemple de deux concessions d'aménagement.....	22
4.4.1. La ZAC des 7 Fontaines / Pouille à Gaillac.....	22
4.4.2. La ZAC du Rivalou à l'Isle-sur-Tarn.....	23
5. LES MISSIONS RÉALISÉES POUR LE COMPTE DU DÉPARTEMENT DU TARN ET LES STRUCTURES PROCHES	24
5.1. La rémunération pour les mandats relatifs aux collègues.....	25
5.1.1. Les dépôts de bus réalisés pour la SPL « D'un Point à l'Autre »	26
5.2. L'opération « maison des associations humanitaires » réalisée pour le département du Tarn.....	29
6. LA GESTION DES ACHATS.....	31
6.1. Une cartographie des risques de la fonction achat et des indicateurs de performance à compléter.....	31
6.2. La passation des marchés : des délais de consultation parfois courts et un défaut de transparence dans l'appréciation de la valeur technique pour certaines opérations	32
6.2.1. La méthodologie de contrôle	32
6.2.2. Les caractéristiques de la publicité	33
6.2.3. L'appréciation de la valeur technique des offres	34
ANNEXES.....	37
GLOSSAIRE.....	38
Réponses aux observations définitives.....	39

SYNTHÈSE

Le contrôle de la société d'économie mixte d'aménagement du Tarn, SEM 81, devenue Themelia en 2016, a porté sur les exercices 2011 à 2017.

Les thèmes abordés sont la situation financière de la société au regard notamment de la réalisation de son plan d'évolution stratégique 2015-2017, la nature de ses liens avec le département du Tarn et ses structures proches et leur poids dans le carnet de commandes de la SEM, l'exécution des concessions d'aménagement et la politique d'achats.

Le département est le principal actionnaire de la SEM (43 %). Une reformulation de l'objet social de la SEM a été décidée en décembre 2015, pour tirer les conséquences de la modification des compétences du département induites par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi NOTRe. Pour autant, il serait de bonne gestion que l'actionnariat reflète davantage le carnet de commandes et la stratégie de diversification géographique de la société, notamment en ce qui concerne la participation des EPCI.

La SEM a établi un plan d'évolution stratégique 2015-2017, avec un objectif global de chiffre d'affaires, décliné par domaine d'activités. Les objectifs de niveau de produit des opérations (autour de 2,1 M€ par an), et de diversification des domaines et du territoire d'intervention n'ont pas été atteints. Le bilan effectué en 2017 conclut sur la nécessité de réaliser du portage immobilier à court terme afin de dynamiser et de conforter le chiffre d'affaires. La SEM devra veiller, dans le cadre de cette évolution, à conserver un niveau de fonds propres suffisant.

Le résultat net de la SEM est en baisse constante depuis 2013, même s'il reste toujours excédentaire. Cela résulte de la contraction de l'activité et de la baisse du produit des opérations, les charges d'exploitation étant contenues. Il est, de surcroît, majoré par les rémunérations forfaitaires perçues sur les concessions d'aménagement et par des opérations réalisées sans mise en concurrence, pour le compte du département du Tarn et de la SPL « D'un Point à l'Autre », qui présentent une rentabilité supérieure et qui sont sans risque pour la SEM.

Les concessions d'aménagement ont connu des difficultés de commercialisation. Si elles résultent pour partie de la crise économique, elles trouvent également, pour certaines d'entre elles, leur origine dans les caractéristiques des programmes qui semblaient inadaptés à la demande des territoires. La révision des modalités de commercialisation (prix et taille des parcelles) a parfois été trop tardive.

Le contrôle d'un échantillon de marchés passés par la SEM a montré que la transparence des procédures de consultation, de même que l'appréciation de la valeur technique des offres peuvent être améliorées. Ces contrôles mettent en évidence des marges de progrès afin de garantir une politique d'achat plus performante. Dès lors, suite à ces constats et compte tenu du nombre de marchés passés, la SEM devrait se doter d'une cartographie des risques de la fonction achat et compléter ses indicateurs de suivi et de performance de la commande publique.

RECOMMANDATIONS

1. Saisir l'assemblée générale d'une proposition de modification de l'actionnariat. *Non mise en œuvre.*
2. Veiller à conserver un niveau de fonds propres suffisant dans le cadre de la stratégie de diversification de l'activité engagée par la société. *Mise en œuvre en cours.*
3. Se doter d'une cartographie des risques relative à la fonction achat. *Non mise en œuvre.*
4. Compléter les indicateurs de suivi et de performance de la fonction achat. *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 d'économie mixte Themelia, pour la période 2011 à 2016, a été ouvert par lettres du 26 janvier 2017 adressées à MM. Philippe Quillet, directeur général délégué et Thierry Carcenac, président du conseil d'administration, dirigeants alors en fonctions.

L'exercice 2017 a été ajouté à la période de contrôle par courriers du 6 février 2018, adressés à MM. Quillet et Carcenac.

Par courrier du 13 février 2018, M. Christophe Ramond, nouveau président du conseil d'administration, a été informé du contrôle.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 avril 2018.

Lors de sa séance du 28 juin 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à MM. Philippe Quillet et Christophe Ramond. M. Thierry Carcenac, en qualité de président directeur général précédent, en a également été destinataire. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 28 février 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. LE FONCTIONNEMENT DE LA SEM

La société d'économie mixte « SEM 81 » a été créée en février 1991, à partir de la transformation de la SEM de Castres (la SEMEAC, créée en 1982) en SEM départementale. Elle a changé d'appellation en 2016, pour devenir la SEM Themelia.

Il s'agit d'une société anonyme régie par le livre II du code de commerce, sous réserve des dispositions de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Selon ses statuts, Themelia a principalement pour objet la réalisation d'études et d'opérations d'aménagement, d'équipement et de constructions. Ses modalités d'intervention sont variées : mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée, conventions de prestation de service, concessions d'aménagement et conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Elle est également actionnaire de deux autres sociétés :

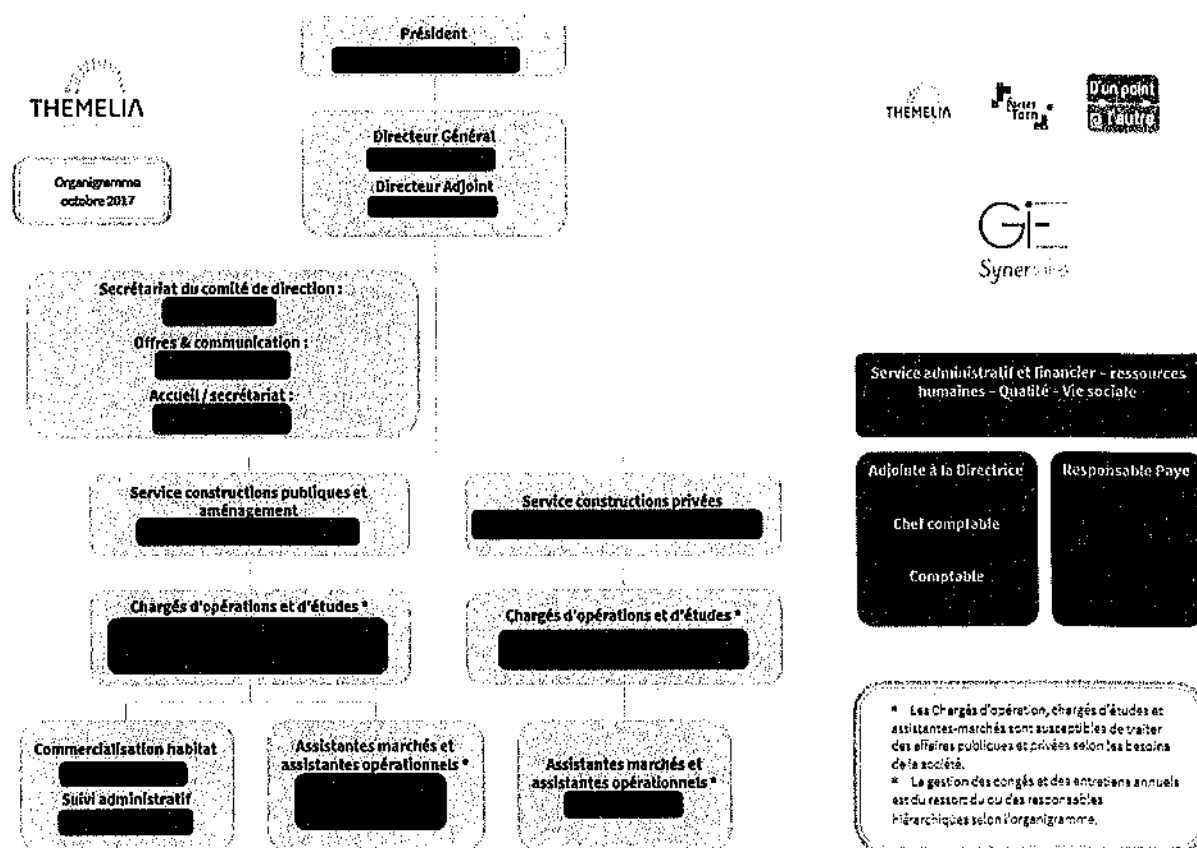
- la société par actions simplifiée « Société immobilière du Midi », dans laquelle elle détient 120 actions à 3 000 €, soit une participation de 360 000 € représentant 12 % du capital de cette société ;
- la société par actions simplifiée « Midi-Pyrénées Énergie Investissement », dans laquelle elle détient 54 603 actions à 1 €, soit 1,14 % du capital.

Le domaine d'activité de ces sociétés paraît complémentaire à l'objet social de la SEM. Dès lors, ces participations n'appellent pas d'observation de la chambre.

La société comprend deux services : le service constructions publiques et aménagement, et le service constructions privées.

Depuis 2012, les fonctions finances, comptabilité et ressources humaines de la société sont assurées, dans le cadre de prestations de service, par le groupement d'intérêt économique (GIE) Synergies, qui regroupe, en sus de la SEM, la société publique locale « D'un Point à l'Autre » et la société publique locale d'aménagement (SPLA) « Les Portes du Tarn ».

figure 1 : Organigramme de Themelia (octobre 2017)



Source : Themelia

L'assemblée générale comprend l'ensemble des actionnaires de la société. Elle est présidée par le président du conseil d'administration.

Le conseil d'administration est composé de 18 membres. Au cours de la période sous revue, la plupart des décisions du conseil d'administration ont été prises à l'unanimité. Le département du Tarn y dispose de huit postes d'administrateurs, les autres EPCI actionnaires de six postes, les OPHLM de deux postes¹. Les actionnaires privés comptent deux postes, occupés par un représentant de la Caisse des dépôts et consignations et par un représentant de la Société régionale de participation Midi-Pyrénées (SOREPAR).

Le conseil d'administration a décidé, lors de sa séance du 3 novembre 2016, de dissocier les fonctions de président et de directeur général. M. Philippe Quillet, directeur général jusqu'au 2 octobre 2018, était mis à disposition par la société Services, conseil, expertises et territoires (SCET). Il a été remplacé par Mme Valérie Laumond.

Suite à cette dissociation et aux perspectives d'évolution des modalités d'intervention de la SEM, un pacte d'actionnaires a été élaboré. Il précise le fonctionnement du conseil d'administration, en édictant des règles de majorité à réunir pour l'approbation des délibérations.

Une commission d'évaluation des risques a été créée en 2009, se réunissant au moins une fois avant chaque conseil. Elle est composée de cinq membres avec voix délibérative (département du Tarn, un actionnaire public représentant une communauté d'agglomération, un actionnaire

¹ Une modification statutaire au cours de la période de contrôle a attribué un poste d'administrateur à chaque actionnaire du collège public.

public représentant une communauté de communes, la Caisse des dépôts et consignations, et un actionnaire privé représentant une banque).

Son objet est d'éclairer le conseil d'administration sur les nouveaux dossiers de concessions d'aménagement et les opérations propres². Ses conclusions sont reprises dans un rapport de présentation. En lien avec les perspectives d'engagement des fonds propres de la société, cette commission s'est dotée d'un règlement intérieur en 2017, précisant notamment le contenu détaillé des dossiers qui doivent lui être transmis.

2. LES CONSÉQUENCES DE LA LOI NOTRÉ

L'actionnariat et l'objet social de la SEM sont deux éléments à analyser au regard du contexte actuel de réorganisation territoriale et de modification des compétences départementales³.

2.1. L'actionnariat du département

Le département du Tarn est le principal actionnaire de la SEM Themelia, conservant sa participation à hauteur de 43 % au capital de la société.

Les interventions du département en faveur du développement économique, dont le fondement légal était la clause de compétence générale, ne sont plus possibles depuis l'entrée en vigueur de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi NOTRÉ.

Deux niveaux d'action publique sont renforcés par cette loi pour l'appui au développement économique : la région et l'intercommunalité. L'article 2, notamment, confie à la région la responsabilité exclusive de la définition des orientations en matière de développement économique sur son territoire (article L. 4251-12 du CGCT).

Les départements, actionnaires de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, peuvent continuer à participer au capital de ces sociétés. En revanche, ils doivent céder dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la loi – soit au plus tard au 31 décembre 2016 – plus des deux tiers des actions détenues dans ces sociétés (VII de l'article 133 de la loi NOTRÉ⁴).

² Elle s'était par exemple prononcé sur les clauses de préfinancement pour les mandats publics, la limite de préfinancement des opérations en mandat (10 %), la limite d'engagement des opérations privées en mandat (10 % du coût de l'opération), la limite d'engagement des dépenses sur fonds propres pour les opérations privées, etc.

³ Avertissement : il est rappelé que la compétence de la chambre est, pour le présent contrôle et de par la loi, limitée à la période 2011-2017. Le propos de ce chapitre s'inscrit dans l'environnement juridique des SEM tel qu'il résulte de la loi NOTRÉ, sans préjudice des possibles conséquences de l'arrêt du Conseil d'État du 14 novembre 2018 *Syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de Combrailles*. L'arrêt du Conseil d'État relatif à une société publique locale, mais *a priori* transposable aux SEM, tendrait désormais à interdire à une collectivité territoriale ou à un EPCI de participer au capital d'une SEM dès lors que l'activité exercée par la SEM ne serait pas intégralement couverte par les compétences de la collectivité.

⁴ « VII.- Le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement. »

La question se pose donc de la nature de l'objet social de la SEM Themelia, au regard de ces dispositions.

tableau 1 : Composition de l'actionnariat en 2017

Département du Tarn	42,99 %
CA de l'Albigeois	5,41 %
CA de Castres-Mazamet	5,41 %
CC Carmausin-Ségala	3,60 %
CA Gaillac-Graulhet	3,16 %
CC Tarn Agout	3,16 %
CC Sor et Agout	0,90 %
TOTAL COLLECTIVITÉS	64,63 %
Caisse des dépôts et consignations	13,75 %
DEXIA crédit local	6,00 %
SOREPAR	5,62 %
Caisse régionale du Crédit agricole	5,62 %
OPDHLM du Tarn	1,79 %
OPMHLM de Castres	1,04 %
SIA	0,52 %
Locaprint	0,52 %
Pierre Fabre Médicament	0,51 %
TOTAL AUTRES ACTIONNAIRES	35,37 %

Source : Themelia

2.2. L'évolution de l'objet social

L'objet social a été reformulé et élargi en décembre 2015, les ajouts figurant en gras.

« La société a pour objet les actions suivantes qu'elle effectuera tant pour le compte de collectivités territoriales que pour son propre compte ou pour celui d'autrui :

- Études prospectives et pré-opérationnelles sur l'utilisation de l'espace départemental et sur l'aménagement du territoire.

- Études et réalisation d'opérations d'aménagement, notamment de rénovation urbaine, de restauration immobilière, de quartiers nouveaux sous forme de zones résidentielles ou d'activités.

- **Études et réalisation d'opérations d'entretien et d'aménagement de l'espace rural pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente.**

- **Étude et réalisation de collèges et de voiries départementales.**

- Études et réalisation d'opérations à finalité économique **en vue du développement économique et touristique** (remplace d'opérations à finalité économique) de construction de bâtiment industriel, de bureaux d'équipement commerciaux, réhabilitation de friches industrielles, ainsi que la construction et la gestion des équipements et infrastructures liés au développement des énergies renouvelables et à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

- Études, réalisation, acquisition de biens immobiliers, leur gestion, par voie de location ou autrement.

[La société] a également pour objet d'assurer, le cas échéant, à titre provisoire et à la demande du maître d'ouvrage, la gestion, l'exploitation et l'entretien de certains ouvrages qu'elle aura construits. »

L'objet social de la SEM ne s'inscrit donc que partiellement « dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale » (VII de l'article 133 de la loi NOTRé).

La nouvelle rédaction de l'objet social vise à prendre en compte l'évolution des compétences du département, principal actionnaire public de la SEM. Elle insiste ainsi davantage sur les missions relatives à la solidarité territoriale, pour laquelle le département est désigné chef de file par la loi NOTRé. La chambre relève néanmoins le caractère limitatif de la compétence « solidarité territoriale » prévue par la loi.

La modification de l'objet social vise donc à justifier le maintien du département actionnaire en mettant l'accent sur des compétences demeurées départementales (aménagement du territoire, collèges et voirie départementale), tout en ouvrant la possibilité d'une intervention de la région dans le capital (développement économique et touristique). À cet égard, la présidente de la région a indiqué, dans sa réponse, que suite à la création de l'Agence régionale d'aménagement et de construction (ARAC), la région n'interviendra, le cas échéant, qu'en co-investissement par l'apport de fonds propres, depuis l'ARAC, dans une logique de projets.

Enfin, l'actionnariat actuel de la SEM Thémalia ne reflète pas la stratégie suivie de diversification géographique des activités. Le plan d'évolution stratégique adopté en 2015 envisageait en effet le développement de la société en Haute-Garonne, Aveyron et Aude. Si les EPCI les plus importants du département du Tarn figurent dans l'actionnariat, celui-ci pourrait être élargi à d'autres EPCI, y compris ceux hors département du Tarn.

Aussi, la chambre recommande à la direction de la SEM de saisir l'assemblée générale d'une proposition de modification de l'actionnariat

Recommandation

1. Saisir l'assemblée générale d'une proposition de modification de l'actionnariat.
Non mise en œuvre.

3. L'ÉVALUATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE AU REGARD DES OBJECTIFS DU PLAN D'ÉVOLUTION STRATÉGIQUE

3.1. L'évolution des résultats

Le résultat net de la SEM, même s'il demeure excédentaire au cours de la période sous revue (30,9 M€ en 2017), connaît une baisse tendancielle depuis 2013.

tableau 2 : Évolution du résultat net consolidé en M€ (prévisionnel pour 2017)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultat net	101,7	249,8	90,7	45,7	45,4	41,7	30,9

Source : rapport du commissaire aux comptes

Cette évolution s'explique essentiellement par la contraction de l'activité (baisse du produit des opérations), les charges d'exploitation étant contenues.

Le résultat est, de surcroît, majoré par les rémunérations forfaitaires perçues par la SEM sur les concessions d'aménagement, et par des opérations réalisées sans mise en concurrence pour le compte du département du Tarn et de la SPL D'un Point à l'Autre.

Le pic de 2012 s'explique essentiellement par l'augmentation de la part des opérations propres, en lien avec le redémarrage de la réalisation de bâtiments industriels par des contrats de promotion immobilière (CPI) Citel, Pierre Fabre Dermo Cosmétique, Engie et pour le compte de la Société Immobilière du Midi, et La Poste à Castelsarrasin.

tableau 3 : Décomposition du résultat net consolidé (prévisionnel pour 2017)

	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Rémunération des concessions	270	213	189	178	195	231	285
Rémunération des mandats	1 241	929	773	691	736	1 067	1 062
Rémunération des opérations propres	371	865	805	864	348	91	220
Rémunération des prestations de service et revenus locatifs avant 2015	501	532	419	346	575	460	297
Locatif					41	85	114
Produit des opérations	2 382	2 540	2 185	2 078	1 895	1 934	1 977
Autres produits d'exploitation	30	80	81	56	45	79	47
Total des produits d'exploitation	2 413	2 619	2 266	2 134	1 937	2 014	2 024
Achats	71	245	394	366	310	292	302
Services extérieurs	233	218	165	166	132	151	130
Autres services extérieurs	275	316	197	198	136	129	130
Impôts et taxes	86	92	116	86	45	63	55
Charges de personnel	1 516	1 390	1 278	1 284	1 244	1 333	1 353
Dotations aux amortissements et provisions	45	38	40	44	58	40	34
Total des charges d'exploitation	2 226	2 300	2 190	2 144	1 925	2 008	2 003
Résultat d'exploitation	148	319	74	19,5	15	6,9	20,5
Résultat financier	87	93,8	98,1	70	60,2	70	37
Résultat exceptionnel	1	4,4	0,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,5
Résultat avant intéressement et impôts sur les sociétés	213	417,1	172,2	89,4	75	77,2	56,8
Intéressement	44	53,9	41,6	24,7	22,5	22,8	19
Impôt sur les sociétés	68	113,5	39,9	19	7,1	12,7	6,9
Résultat net	102	249,8	90,7	45,7	45,4	41,7	30,9

Source : rapports de gestion

Dans sa réponse, la SEM fait valoir que la baisse des produits constatée depuis 2015 fait suite aux élections municipales, mais aussi à l'impact sur les commandes des donneurs d'ordre des modifications législatives liées à la mise en application de la loi NOTRe, à la fusion des régions et à la réforme de la carte des intercommunalités. Il s'avère pourtant que la baisse enregistrée n'est pas conjoncturelle et traduit plutôt une tendance de fond, le niveau des produits d'exploitation ayant connu une diminution quasi continue de près d'un quart (23 %) depuis 2012.

Le produit des opérations, qui constitue l'essentiel des produits d'exploitation, est étudié de façon détaillée dans la partie 3.3.

Les charges se composent essentiellement des dépenses de personnel (1,35 M€ / 2 M€ en 2017), dont l'évolution peut s'expliquer :

- pour la baisse constatée en 2012, par le transfert de quatre personnes des fonctions support (services administratif et financier) au groupement d'intérêt économique « Synergies », créé avec la SPL D'un Point à l'Autre et la société publique locale d'aménagement (SPLA) des Portes du Tarn. Les effectifs de la SEM sont ainsi passés de 22 à 18 salariés suite à ce transfert ;
- pour la hausse constatée en 2016 puis en 2017, par le recrutement d'un chargé d'opérations au pôle privé et par une rupture conventionnelle.

Le résultat exceptionnel (- 0,5 M€ en 2017) n'est pas significatif et ne contribue pas à expliquer les évolutions du résultat net sur la période. Le résultat financier (37 000 € en 2017) y contribue en revanche de façon significative.

3.2. Le niveau des capitaux propres et la situation bilancielle

3.2.1. Les fonds propres

Les fonds propres correspondent au montant du capital social, des réserves, du compte de report à nouveau et du résultat de l'exercice en cours.

Pour l'ensemble de la période contrôlée, le résultat reporté est intégralement affecté en report à nouveau sans distribution de dividendes, ce qui conduit à une progression des fonds propres. Cette capitalisation des résultats a permis de réaliser une opération d'augmentation de capital en 2016 par incorporation de réserve, permettant de doubler la valeur nominale des actions qui sont passées de 15 à 30 €.

La SCET a publié, en mai 2016, une analyse financière et économique des sociétés d'aménagement, permettant de situer Themelia par rapport à d'autres SEM.

Deux échantillons avaient été définis, le premier comprenant 37 sociétés d'aménagement départementales et le second, 25 sociétés d'aménagement dont le chiffre d'affaires est compris entre 2 M€ et 4 M€.

Sur les trois derniers exercices, le chiffre d'affaires de Themelia, assimilé au produit des opérations, reste légèrement inférieur à 2 M€, ce qui constitue le seuil bas de l'échantillon. Par ailleurs, le niveau médian de capitaux propres relevé pour l'échantillon des sociétés d'aménagement (2,5 M€) n'est que de peu supérieur à celui de la SEM (2,2 M€).

tableau 4 : Évolution des capitaux propres (en k€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Capital social	900	900	900	900	900	1 800	1 800
Réserve légale	90	90	90	90	90	180	180
Autres réserves	20	20	20	20	20	0	0
Report à nouveau	619	720	970	1061	1107	182	223
Résultat de l'exercice	102	250	91	46	45	42	31
Capitaux propres	1 731	1 980	2 071	2 117	2 162	2 204	2 234

Source : chambre régionale des comptes

3.2.2. L'endettement

Le montant du capital restant dû des emprunts s'élève à 18,6 M€ au 31 décembre 2017. L'encours a surtout augmenté en 2012 (17,8 M€), en raison de la souscription d'emprunts pour la construction de dépôts de bus et de la maison des associations. La SEM n'aurait d'ailleurs pas dû financer ces opérations portées pour le compte de tiers (cf. partie 5 du rapport).

La dette ne présente pas de risque. Elle est d'ailleurs garantie pour l'essentiel. En particulier, l'encours de dette portant sur les concessions d'aménagement, représentant 66 % de

l'encours au 31 décembre 2017, est garanti par les collectivités territoriales à hauteur de 80 %⁵. Les prêts souscrits pour les dépôts de bus et la maison des associations humanitaires bénéficient, quant à eux, de garanties hypothécaires.

3.2.3. La gestion de trésorerie

La SEM possède plusieurs comptes distincts de trésorerie à la Caisse des dépôts et consignations en fonction de ses différentes activités :

- Le compte courant société (CCS), qui sert au fonctionnement propre de Themelia (encaissement des rémunérations et honoraires, paiement des charges courantes). Ce compte ne nécessite pas d'autorisation de découvert et il présente toujours un en-cours positif.
- Le compte courant opérations (CCO), qui concerne les opérations de concessions et de mandats. Lorsque ce compte est positif, il est rémunéré dans le cadre d'un mandat de gestion de trésorerie. La société négocie avec la Caisse des dépôts des autorisations de découvert dans le cadre de conventions de trésorerie. Le montant du plafond de découvert a varié entre 3 M€ (en 2016 par exemple) et 8,5 M€⁶, à des taux oscillant entre 0,7 % et 1,5 %. La gestion comptable est individualisée opération par opération.
- Les comptes liés aux opérations propres. Les opérations propres (CPI ou VEFA)⁷ sont généralement gérées individuellement par l'ouverture d'une ligne de trésorerie court terme, propre à ladite opération, et qui se termine avec l'encaissement des derniers appels de fond, généralement liés aux subventions.

3.3. L'évolution du produit des opérations et la mise en œuvre du plan d'évolution stratégique

Au-delà des états financiers consolidés tels qu'ils figurent dans les rapports des commissaires aux comptes, la société présente des bilans et des comptes de résultat par modalités d'intervention : opérations propres, prestations de services, concessions, mandats, et fonctionnement.

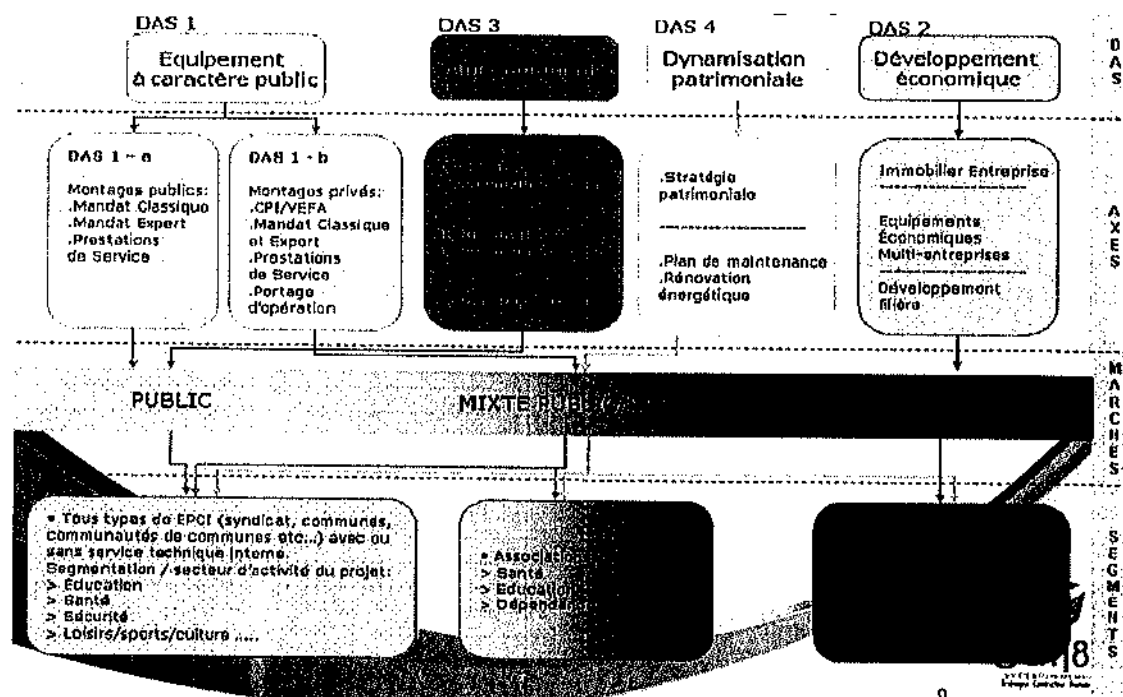
Cette approche par nature juridique d'intervention peut être complétée par l'analyse de l'évolution du produit des opérations par domaine d'activité stratégique, présentée dans les rapports de gestion de la société. Il s'agit d'une approche plus économique, correspondant à des domaines d'intervention de la société, certains ayant été considérés comme des axes prioritaires de développement du chiffre d'affaires.

⁵ Conformément à la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 dite « loi Galland », les emprunts sont garantis à 80 % par celles-ci.

⁶ Le niveau d'utilisation de cette facilité a sensiblement fluctué au cours de la période, notamment en lien avec les concessions d'aménagement (acquisitions et ventes de terrains).

⁷ Contrat de promotion immobilière ou vente en l'état futur d'achèvement.

graphique 1



En 2015, la société a établi un plan d'évolution stratégique, avec un objectif global de chiffre d'affaires, décliné par domaine d'activités stratégiques.

Il s'agissait de répondre à la diminution du nombre de mandats publics, au coût des opérations plus faible et à la diminution des taux de rémunération.

Le plan présentait notamment les objectifs suivants :

- en termes de « chiffre d'affaires »⁸, maintenir un produit des opérations de l'ordre 2,1 M€, permettant la pérennité de la structure ;
- en termes de développement, les domaines identifiés comme prioritaires étaient les mandats et les prestations complexes pour les mandats publics⁹, les montages privés pour la réalisation des équipements à caractère public, et le portage en propre pour la réalisation des équipements à caractère public, permettant de pallier la baisse des investissements publics ;
- en lien avec les priorités de développement exposées ci-dessus, une nouvelle structuration en domaines d'activités stratégiques ;
- un développement géographique vers des départements limitrophes (notamment l'Aveyron, l'Aude et la Haute-Garonne).

Ce plan a été réactualisé en 2017, au regard des résultats obtenus.

⁸ La notion de produit des opérations diffère du chiffre d'affaires au sens fiscal. Le produit des opérations correspond à la somme de la rémunération des concessions, des mandats, des opérations propres, des prestations de service, et des revenus locatifs. Il s'agit de la marge brute sur les opérations réalisées par Themelia. Il s'agit donc d'un indicateur plus pertinent de l'analyse économique de l'activité de la société au regard de ses objectifs de développement que le chiffre d'affaires. Par exemple, pour les opérations menées en concession d'aménagement, le produit de vente du terrain est imputé dans le chiffre d'affaires, mais seule la rémunération de la société sur cette vente est inscrite dans le produit des opérations.

⁹ En lien avec le constat d'une baisse du nombre de mandats publics et leur taux de rémunération : « la SEM doit s'orienter principalement vers des mandats dits complexes ». Source : conseil d'administration du 9 novembre 2015. Par mandat complexe, il convient d'entendre, selon la SEM, des mandats intégrant d'autres dimensions que la seule réalisation de l'ouvrage, le mandat pouvant par exemple intégrer en plus de la réalisation, le financement, le foncier, et la gestion (définition notamment évoquée dans le conseil d'administration du 22 mai 2017).

L'objectif de maintien du chiffre d'affaires autour de 2,1 M€ n'a pas été atteint, même si le produit des opérations est légèrement inférieur à ce seuil depuis 2014.

tableau 5 : Évolution du produit des opérations (en k€)

	2 011	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Rémunération des concessions	269,90	212,70	188,70	177,50	194,50	230,90	284,50
Rémunération des mandats	1 241,30	929,30	772,70	690,70	736,10	1 067,00	1 061,80
Rémunération des opérations propres	370,50	865,40	804,80	863,80	347,90	91,40	219,90
Rémunération des prestations de service et revenus locatifs avant 2015	500,70	532,20	418,50	345,70	575,00	459,60	296,80
Locatif					41,40	85,30	113,50
Produit des opérations	2 382,40	2 539,60	2 184,70	2 077,70	1 894,90	1 934,20	1 976,50

Source : CRC à partir des rapports de gestion

Par ailleurs, la diversification géographique est faible. Les missions hors département du Tarn ont porté sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la construction d'un EHPAD à Saint-Geniez-d'Olt, sur la faisabilité de restructuration d'un bâtiment à Castelnau-dary, sur un fonds d'audit et d'expertise avec diverses collectivités (2017), Champ Grand à Rodez, et sur un projet urbain. Elles représentent 3 % en moyenne du produit des opérations sur la période 2013-2017¹⁰.

Enfin, la diversification des domaines d'intervention reste limitée.

❖ Le domaine d'activité stratégique « dynamisation patrimoniale », qui avait été défini comme prioritaire, n'a pas connu le développement espéré. Il ne représente que 9 % du produit des opérations de l'exercice 2017 :

tableau 6 : Part du DAS « dynamisation patrimoniale » dans le produit des opérations (en k€)

	2015	2016	2017
Total des produits d'opérations de l'exercice	1 895	1 935	1 977
Produit d'opération dynamisation patrimoniale	209	303	181
Part des produits des opérations de dynamisation dans les produits de l'exercice	11 %	16 %	9 %

Source : rapports de gestion Themelia

La mise aux normes des collèges du département du Tarn représente 45 % du produit des opérations de ce DAS en 2017 (contre 71 % en 2015).

Themelia a cependant obtenu de nouvelles missions ; quatre étaient en cours d'exécution sur ce domaine d'activités en 2015 contre neuf en 2017. Ces dernières génèrent pour l'instant un produit qui ne permet pas de compenser la diminution du produit d'opérations lié au mandat relatif aux collèges précédemment évoqué.

Dans le cadre de la réactualisation du plan à moyen terme pour la période 2018-2020, le conseil d'administration a constaté que ce DAS ne permet pas de dépasser 150 k€ en prospective sur cette période, contre 240 k€ prévus initialement, et que le volet accompagnement à la définition d'une stratégie patrimoniale ne s'est pas concrétisé, nécessitant un ciblage sur les seules définition et mise en œuvre de plan d'investissement et de maintenance.

¹⁰ Source : donnée communiquée par Themelia. La part du produit des opérations hors du Tarn est de 6 % en 2013, 1 % en 2014, 2 % en 2015, 2 % en 2016, et 5 % en 2017.

❖ La progression du domaine d'activité stratégique « équipements à caractère public en montage public » est inférieure aux prévisions, faute de l'obtention de mandats complexes.

Ce domaine d'activités représente près d'un tiers du produit des opérations de l'exercice 2017.

tableau 7 : Part du DAS « équipement public en montage public » dans le produit des opérations

	2015	2016	2017
Total produit des opérations de l'exercice	1895	1935	1977
Produit des équipements à caractère public en montage public	387	627	632
Part des produits des équipements à caractère public en montage public	20%	32%	32%

Source : rapports de gestion Themelia

L'évolution de ce domaine est inférieure aux prévisions au regard tout d'abord des objectifs de chiffre d'affaires fixés à près de 700 k€ par an. Le produit s'élève à 632 k€ en 2017. La progression constatée entre les exercices 2015 et 2016 est considérée par Themelia comme conjoncturelle, en lien avec le cycle des investissements publics.

De surcroît, la liste des opérations en cours ne permet pas de constater la montée en charge de mandats et prestations complexes¹¹, au sens précédemment évoqué de mandats intégrant d'autres dimensions que la seule réalisation de l'ouvrage.

Le conseil d'administration, lors de sa séance du 22 mai 2017, a constaté que les collectivités avaient peu recours à une véritable ingénierie de projet en amont de l'engagement des opérations, les études préalables se limitant à de simples études techniques. Afin de développer cette ingénierie de projet, la création d'une structure départementale d'ingénierie, par exemple sous forme de société publique locale, avait été envisagée. Cette SPL aurait pu réaliser ce type de prestations en amont, conduisant potentiellement à une progression du produit des opérations de la SEM en aval.

❖ L'évolution du domaine d'activité stratégique « équipement public en montage privé »

Cet axe ne contribue que faiblement au produit des opérations (14 % en 2017)¹², alors qu'il avait été défini comme une priorité.

tableau 8 : Part du DAS « équipement public en montage privé » dans le produit des opérations

	2015	2016	2017
Total des produits d'opérations de l'exercice	1895	1935	1977
Produit des équipements à caractère public en montage privé	511	200	279
Part des produits des opérations de dynamisation	27%	10%	14%

Source : rapports de gestion Themelia

La baisse entre 2015 et 2016 doit cependant être relativisée en raison de la fin de l'opération de l'EHPAD de Pampelonne, qui représentait pour cet exercice 68 % du produit des opérations.

¹¹ Les deux paramètres sont liés, la complexité des mandats étant plus rémunératrice pour la société, conduisant, toutes choses égales par ailleurs, à un produit des opérations plus élevé sur cette activité.

¹² Au demeurant, la classification de ces opérations dans ce domaine d'activité pose des difficultés au regard des observations sur le montage choisi. Les opérations d'extension du dépôt de bus et de location de bâtiments à caractère public auraient dû relever de ce DAS.

Dans le cadre de la réactualisation du plan à moyen terme, le conseil d'administration a donné la priorité au secteur médico-social pour proposer des opérations de type CPI ou VEFA, avec un objectif de 400 k€ de chiffre d'affaires annuel dans ce domaine.

❖ L'évolution du domaine d'activité stratégique « développement économique »

Ce domaine d'activité représente un quart du produit des opérations de l'exercice 2017. Le résultat est inférieur aux prévisions (environ 600 k€ par an).

Le chiffre d'affaires prévisionnel reposait notamment sur l'hypothèse de signature de contrats de promotion immobilière suivis du portage d'opérations d'équipement économique par la Société immobilière du Midi (SIM). Or seuls des prestations de service ou des mandats ont été signés, ce qui est moins rémunérateur pour la SEM. La SIM a, par ailleurs, refusé le portage de certains hôtels d'entreprises.

tableau 9 : Part du DAS « développement économique » dans le produit des opérations

	2015	2016	2017
Total produit des opérations de l'exercice	1895	1935	1977
Produit domaine d'activité développement économique	525	405	491
part du domaine d'activité développement économique	28%	21%	25%

Source : rapports de gestion Themelia

Le plan stratégique réactualisé porte sur le positionnement de Themelia en tant que promoteur pour la réalisation d'hôtels d'entreprises ou d'activité (l'intervention comme investisseur étant étudiée au cas par cas), ainsi que la signature de trois ou quatre contrats de prestation de service ou de mandat ou contrat de promotion immobilière par an.

❖ L'évolution du domaine d'activité « aménagement »

Selon les prévisions du plan stratégique de la SEM en 2015, le chiffre d'affaires généré par cette activité devait s'élever à environ 300 k€ par an, la priorité de développement de ce domaine d'activité étant donnée, au-delà des concessions d'aménagement en cours, aux missions en matière de renouvellement urbain.

La réalisation est supérieure aux prévisions avec un montant de 393 k€ en 2017, représentant 20 % du produit des opérations de l'exercice.

tableau 10 : Part du DAS « aménagement » dans le produit des opérations

	2015	2016	2017
Total produit des opérations de l'exercice	1895	1935	1977
Produit domaine d'activité aménagement	263	400	393
part du domaine d'activité d'aménagement	14%	21%	20%

Source : rapports de gestion Themelia

Ces résultats s'expliquent davantage par le redémarrage de la commercialisation des zones d'aménagement concertées habitat – suite aux modifications du prix et de la taille des parcelles – que par l'obtention de nouvelles missions liées au renouvellement urbain, même si certaines missions de ce type ont été obtenues, notamment celles en cours à Millau et Rodez.

La réactualisation du plan stratégique de la SEM pour 2018-2020 conduit à une prévision légèrement à la hausse du produit des opérations, à hauteur de 400 k€. Elle est justifiée par les nouvelles orientations en matière d'aménagement, qui conduisent à privilégier des opérations de réemploi (renouvellement urbain, réhabilitation des zones d'activité existantes...), pour lesquelles les SEM disposeraient d'un avantage concurrentiel. Elle repose, par ailleurs, sur l'hypothèse du maintien du rythme de commercialisation constaté.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre observe que les domaines d'activités stratégiques définis comme prioritaires dans le plan d'action stratégique 2015-2017 n'ont pas permis d'atteindre le niveau de produit des opérations initialement fixé.

Certains objectifs, tels que la diversification des interventions, la montée en charge du produit des opérations pour les DAS « dynamisation patrimoniale » et « équipements publics en montage privé », n'ont pas été atteints.

Le bilan réalisé en 2017 conclut sur la nécessité de réaliser du portage immobilier à court terme afin de dynamiser et de conforter le chiffre d'affaires pour atteindre un produit des opérations de 2,1 M€.

Ce portage immobilier nécessite néanmoins l'investissement des fonds propres de la société¹³. Quant à l'atteinte d'un niveau de produit des opérations supérieur à 2,1 M€, il dépend de la création de structures adossées dont ne décide pas la SEM.

tableau 11 : Perspectives d'évolution du produit des opérations de la société pour atteindre le seuil de 2,1 M€

Domaine d'activité stratégique	chiffre d'affaires sur des opérations actées ou sans risque	chiffres d'affaires sur des opérations à soumettre à la commission d'évaluation des risques (CPI, VEFA, concessions)	chiffre d'affaires sur des futures opérations nécessitant le constitution de solution de portage externes	chiffre d'affaires lié à la création de structures adossées (SPL...)
Equipement public montage public	600 000 €			200 000 €
Equipement public montage privé	240 000 €	160 000 €		150 000 €
Développement économique	255 000 €	150 000 €	75 000 €	75 000 €
Aménagement public	350 000 €	50 000 €		
Aménagement privé			100 000 €	
Dynamisation patrimoniale	150 000 €			
TOTAL CHIFFRE D'AFFAIRES	1 595 000 €	360 000 €	175 000 €	425 000 €

Source : conseil d'administration de Themelia

Dans ce contexte, la chambre prend note des démarches en cours afin de renforcer les prérogatives de la commission d'évaluation des risques. Elle relève également l'élaboration d'un pacte d'actionnaires.

¹³ Opérations désignées dans la colonne « chiffre d'affaires nécessitant la constitution de solution de portage externe » dans le tableau 11.

Malgré l'augmentation du niveau des fonds propres au cours de la période de contrôle, ce dernier reste toutefois inférieur au niveau médian d'un échantillon de SEM comparables. Aussi, dans le cadre de la stratégie de diversification engagée, notamment en matière de portage immobilier, la chambre recommande à la SEM de veiller à conserver un niveau de fonds propres suffisant, qui pourrait être arrêté en conseil d'administration.

Elle prend note, à cet égard, de la réponse du président de la société qui a souhaité engager une réflexion sur le sujet avec les autres actionnaires en demandant une étude sur cette question à la commission d'évaluation des risques¹⁴.

Recommandation

2. Veiller à conserver un niveau de fonds propres suffisant dans le cadre de la stratégie de diversification de l'activité engagée par la société. Mise en œuvre en cours.

4. LES CONCESSIONS D'AMÉNAGEMENT

4.1. La part des concessions d'aménagement dans le chiffre d'affaires de la société

La part des concessions d'aménagement dans le chiffre d'affaires de la SEM 81 puis dans celui de la SEM Themelia est sensiblement inférieur à la moyenne des SEM départementales : d'après le comparatif établi par la SCET, les concessions représentaient en moyenne 37 % du chiffre d'affaires des SEM départementales alors qu'elle n'était que de 13 % pour la SEM 81. Il est historiquement faible, les opérations d'aménagement étant davantage traitées dans le cadre de mandats d'aménagement que dans le cadre de concessions.

4.2. Des concessions signées avant 2005, aux risques des collectivités concédantes

Sept contrats sont en cours d'exécution et expirent entre 2019 et 2024. Toutes les concessions sont antérieures à l'entrée en vigueur de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005, qui a donné un cadre législatif à l'obligation de mise en concurrence des aménageurs par les collectivités territoriales.

L'engagement de la société dans les concessions d'aménagement est encadré par plusieurs dispositifs : nécessité d'un examen en commission d'évaluation des risques, limitation de ce risque en pourcentage et en valeur absolue, étude de faisabilité d'acquisition foncière, et nécessité de couverture du risque de défaillance par la collectivité.

Bien que la crise de 2008/2009 ait conduit à un quasi arrêt des commercialisations et que le rythme de commercialisation soit depuis reparti à la hausse, la chambre relève que le taux d'avancement des cessions apprécié au 31 décembre 2017 était faible, notamment le Mas de Rest (taux d'avancement de 33 %) et Camp Countal au Séquestre (taux de 26 %)¹⁵ alors que le terme de ces concessions est, respectivement, le 11 mars 2019 et le 1^{er} juin 2020.

¹⁴ Conseil d'administration du 27 septembre 2018.

¹⁵ Source : onglet « calcul risque concédant » du tableau des écritures d'inventaire des opérations en concession d'aménagement transmis par Themelia. Le taux d'avancement ainsi calculé rapporte le montant des produits réalisés depuis le début de l'opération

tableau 12 : Les contrats de concession d'aménagement

	Concedant	Date signature convention	Date expiration convention
Pouille/les Sept Fontaines	Gaillac	2004	2020
Mas de Rest	CC Tarn et Dadou	2004	2019
Bourdela	Marssac	2004	2019
Camp Countal	Le Séquestre	2004	2020
Rivalou	Lisle sur Tarn	2004	2027
Les Cadaux	CC Tarn Agout	2004	2020
Vallon des Griffouls	Castelnaudary	2005	2024

Source : états financiers 2016 de Themelia

4.3. L'exécution des concessions d'aménagement : la prolongation de la durée du contrat et l'introduction d'une rémunération forfaitaire

Selon l'analyse de la SEM, les années 2011 à 2015 ont été essentiellement consacrées au traitement des conséquences de la crise de 2008/2009, dont les incidences ont été les suivantes :

- baisse des hypothèses de rythme de commercialisation (et donc augmentation de la durée des concessions) ;
- baisse des prix pour répondre au marché (et donc augmentation des participations) ;
- modification des schémas d'aménagement (diminution des tailles de parcelle, transformation de lots prévus en collectifs en lots individuels...) et des modes de commercialisation pour minimiser l'impact des deux points précédents.

L'augmentation de la durée des concessions d'aménagement

La durée des concessions d'aménagement a sensiblement évolué, s'inscrivant dans une fourchette qui est passée de 6-12 ans à 14-23 ans.

tableau 13 : Évolution de la durée des conventions d'aménagement

	ZAC Mas de Rest	ZAC de Pouille	ZAC de Bourdela	ZAC les Cadaux	ZAC Camp Countal	ZAC Rivalou	ZAC Griffoul
Durée initiale de la convention	6 ans	9 ans	9 ans	12 ans	9 ans	9 ans	12 ans
Durée constatée en 2016 suite aux différents avenants	14 ans	16 ans	15 ans	16 ans	16 ans	23 ans	19 ans

Source : CRC

L'introduction de clauses de rémunération de la SEM de type forfaitaire

Il ressort de l'analyse des différents avenants aux concessions d'aménagement que la rémunération de la SEM a été fréquemment revue afin d'introduire une rémunération forfaitaire de 15 000 € par an, s'ajoutant à celle fondée sur un pourcentage du produit de cession de terrains. Cela est le cas pour quatre des sept concessions d'aménagement en cours d'exécution : le Mas de Rest, le Rivalou, Les Cadaux et Camp Countal.

Ces avenants n'ont pas eu pour effet de modifier le montant total de la rémunération de la SEM. Ils diminuent, en contrepartie, le pourcentage de rémunération de la société sur la commercialisation des terrains.

hors participation d'équilibre du concédant au montant global des produits prévus par la CRAC hors participation d'équilibre du concédant.

Le forfait peut, cependant, représenter pour certaines concessions une part importante de la rémunération de la SEM.

Par exemple, pour la ZAC Les Cadaux, la rémunération forfaitaire, introduite au 1^{er} janvier 2016, représentait, pour la seule année 2016, la moitié de la rémunération de la SEM¹⁶. Pour les exercices suivants, et jusqu'à l'expiration de la convention prévue en 2020, la rémunération cumulée de la SEM est estimée à 202 322 €, le montant de la rémunération forfaitaire étant de 60 000 €, soit environ 30 % de la rémunération de la SEM¹⁷.

S'agissant du Mas de Rest, la rémunération forfaitaire représente 26 % de la rémunération cumulée de la SEM, appréciée entre la date d'introduction de cette rémunération forfaitaire et 2016¹⁸.

Pour la ZAC du Rivalou, la rémunération forfaitaire représente environ 48 % de la rémunération cumulée de la SEM sur la période¹⁹. Pour cette ZAC, et au-delà de la rémunération forfaitaire, la clause de rémunération a été revue afin d'introduire deux modifications : l'une portant sur la perception de 50 % de la rémunération à la date de signature du compromis, l'autre sur la perception de 50 % à la date de signature de l'acte de vente.

Pour la ZAC de Camp Countal, elle correspond à environ 15 % de la rémunération cumulée de la SEM sur la période²⁰. En revanche, le taux de rémunération initial pour les missions de réalisation d'étude, de suivi technique et administratif a été diminué, passant de 4 % à 2,24 %.

Le forfait conduit donc à une rémunération de la SEM tout au long de la durée de la concession alors qu'elle était auparavant essentiellement encaissée lors de la signature des actes de vente, ce qui a une incidence décisive sur le niveau de résultat net de la société.

4.4. L'exemple de deux concessions d'aménagement

4.4.1. La ZAC des 7 Fontaines / Pouille à Gaillac

L'aménagement de la zone d'activités de Pouille à Gaillac a été confié à la SEM 81 par convention publique d'aménagement signée le 6 janvier 2004.

Le dossier de réalisation de la ZAC a été approuvé en 2005. Le programme prévisionnel des constructions prévoyait la réalisation de plusieurs équipements et aménagements : un groupe scolaire, une maison de retraite, un centre commercial et professionnel, des logements collectifs, des villas individuelles construites en groupement, des villas individuelles et un parc.

Par différents avenants, la participation de la collectivité a été progressivement et sensiblement augmentée : l'avenant n° 1 porte ainsi la participation de la collectivité à 122 879 €, l'avenant n° 2 à 272 879 €, l'avenant n° 3 à 562 879 €, l'avenant n° 4 à 862 879 €, l'avenant n° 6 à 942 879 €, le dernier montant s'élevant à 1 512 879 € HT.

¹⁶ Rémunération totale de 29 821 €, 10 684 € pour la rémunération de la coordination, 4 137 € pour la rémunération de la commercialisation.

¹⁷ Source : compte rendu annuel d'activité de concession (CRAC) 2016.

¹⁸ Source : CRAC 2016.

¹⁹ Source : CRAC 2016 (150 000 € de rémunération forfaitaire de la SEM pour une rémunération totale de 309 548 €).

²⁰ Source : CRAC 2016.

Cette augmentation de la participation de la collectivité s'explique en particulier par la refonte du programme de commercialisation. En effet, la convention publique d'aménagement a été prolongée jusqu'en 2020, suite à une étude de marché réalisée en fin d'année 2012, conduisant à adapter la durée de la convention au rythme de commercialisation.

Ce rapport faisait notamment ressortir une forte évolution du logement neuf depuis la crise (retrait des promoteurs, propriétaires occupants constituant la quasi-totalité de la clientèle privée...). Ces évolutions avaient rendu les caractéristiques du programme inadéquates. Il faisait aussi ressortir des difficultés de commercialisation qui ne sont pas liées à la crise, en particulier le taux de logements sociaux du programme (environ 33 %), sensiblement inférieur au pourcentage de la population tarnaise éligible aux logements sociaux (70 %).

Ce constat a conduit à introduire des modifications qualifiées de « majeures »²¹ dans le programme de construction, consistant à « dédensifier » le quartier et à remplacer les lots collectifs et l'individuel groupé par des lots individuels de 51 logements. La chambre estime qu'il y a eu un défaut de conception initiale du programme, ce qui relevait de la responsabilité de la commune de Gaillac, au regard des caractéristiques de la population du Tarn²².

La rémunération de la SEM a progressé²³ en raison de la modification de la stratégie de commercialisation (macro-lots devenus des lots individuels). En effet, le taux de rémunération est de 2 % du prix de cession dans le cadre de macro-lot, et de 4 % dans le cadre de la cession de lots individuels. Les modalités de paiement ont, par ailleurs, été revues par l'avenant n° 3 afin d'introduire un paiement fractionné : 50 % à la date du compromis et 50 % lors de l'acte de vente. La part de la rémunération de la SEM au sein des dépenses de l'opération s'élevait à 6 % des dépenses cumulées fin 2016²⁴ (dépenses cumulées de 6,988 M€ pour une rémunération de la SEM de 405 000 €).

Au total, les caractéristiques de l'opération ont substantiellement évolué, et l'exécution de cette convention d'aménagement a connu un bouleversement de son équilibre. La SEM considère que l'opération a bénéficié à la commune, conduisant à la construction de 220 logements sociaux, la participation communale restant contenue en valeur relative, puisqu'elle représente moins de 20 % des équipements publics de Gaillac. La chambre constate néanmoins que le poids financier de cette opération affecte durablement le budget communal, la participation de la ville étant passée de 0,12 M€ en 2007 à 1,5 M€ en 2013²⁵.

4.4.2. La ZAC du Rivalou à l'Isle-sur-Tarn

Le programme de construction de la ZAC comprenait près de 329 logements (collectifs et individuels), des équipements scolaires (groupe scolaire, collège, parking), et un centre de secours.

Comme pour le cas précédemment évoqué, un avenant a modifié les modalités de rémunération de la SEM en fixant une rémunération forfaitaire annuelle de 15 000 € HT.

La mise à jour de l'étude de marché de 2008, réalisée en 2012, a fait ressortir un retrait des promoteurs et le fait que les propriétaires occupants constituent désormais la quasi-totalité de la

²¹ Terme utilisé dans le CRAC 2013.

²² La SEM a pour sa part un rôle de conseil, consistant à proposer toute modification de programme qui s'avérerait opportune (article 2.3).

²³ Source : CRAC 2013.

²⁴ Source : CRAC.

²⁵ Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes consacré à la commune de Gaillac (2019).

clientèle. Elle notait, également, la faible demande issue de la région toulousaine, l'existence d'un marché local orienté sur les maisons individuelles, ainsi que le poids de la demande de logements sociaux qui représentait potentiellement 70 % du marché immobilier.

La convention prévoit que la SEM doit « procéder à toutes les études nécessaires et, notamment, en cours d'opération, proposer toute modification de programme qui s'avèrerait opportune, assortie des documents financiers prévisionnels correspondants ».

Or les adaptations ont été lentes, notamment par rapport au programme retenu dans le CRAC 2008 : 171 logements individuels dans le programme initial, puis 172, avec une faible diminution de la surface moyenne (de 120 m² SHON en moyenne à 110 m²).

Il est pourtant souligné dès le CRAC 2012, que les difficultés de vente sont en partie liées aux caractéristiques des terrains : « la configuration du macro-lot a imposé que certaines surfaces de lots soient plus importantes que la moyenne. Ce sont ces parcelles qui restent aujourd'hui à la vente », conduisant à une baisse du prix des lots.

Le CRAC 2013 cite l'étude de 2012, en soulignant que les lots compris entre 600 et 800 m² ne répondent plus à la réalité du marché.

D'après le CRAC 2014, « les contacts sur les nouveaux lots – particuliers et constructeurs – n'ont pas pu être reportés sur les lots restant à la commercialisation notamment en raison de leur surface (entre 681 et 890 m²) et de leur prix pourtant revu à la baisse (entre 54 600 € et 69 200 €) ».

Enfin, selon le CRAC 2015, « Themelia a pu observer qu'avec l'ouverture de nouvelles tranches sur d'autres programmes situés en bordure de l'A68, le choix des primo-accédant se porte plus facilement sur des parcelles plus petites ».

Au vu des termes de ces différents comptes rendus à la collectivité, la chambre estime que la proposition de modification du programme est tardive et que les difficultés récurrentes de commercialisation révèlent un défaut de conception du programme, sous la responsabilité de la collectivité concédante, au regard des demandes du territoire. La nouvelle municipalité a souhaité, fin 2015, que la partie sud de l'opération soit commercialisée par macro-lots successifs à des lotisseurs qui auront la charge de viabiliser et de commercialiser les lots individuels.

5. LES MISSIONS RÉALISÉES POUR LE COMPTE DU DÉPARTEMENT DU TARN ET LES STRUCTURES PROCHES

Au cours de la période 2011-2016, huit mandats ont été confiés par le département à la société d'économie mixte. Sept ont pour objet la rénovation, la restructuration et la mise aux normes et l'accessibilité des collèges du département, et un l'Hôtel Reyniès, pour une rémunération totale de la société de 1,968 M€. L'ensemble des rémunérations sur mandat, tous maîtres d'ouvrage confondus, s'élève à près de 6 M€ (cf. tableau 17 p.37).

La part du département représente 33 % de la rémunération totale des mandats sur la période. Si l'on ajoute la part de structures proches du département, telles que le syndicat de valorisation des déchets ménagers et assimilés (Tryfil) et le service départemental d'incendie et de secours du Tarn, le ratio ressort à près de 45 %.

5.1. La rémunération pour les mandats relatifs aux collèges

Le montant de travaux pour l'ensemble de ces opérations est de 38,3 M€, pour une rémunération cumulée de la SEM de 1,96 M€, soit un taux moyen de rémunération de la société de 5,14 %, bien supérieur au taux moyen de 3,63 % obtenu par la SEM pour l'ensemble de ses mandats (cf. tableau 17 p.37).

Cependant, si l'on exclut le mandat concernant l'Hôtel Reyniès ainsi que le mandat relatif à l'accessibilité et à l'efficacité énergétique du département, qui présentent des caractéristiques spécifiques, notamment en termes de complexité, le taux de rémunération moyen des mandats confiés par le département du Tarn est de 4 %.

tableau 14 : Taux de rémunération sur les mandats confiés par le département du Tarn

Date de signature	Nature du mandat	Montant de l'opération TTC	Rémunération HT	Taux rémunération
01/09/2016	Rénovation du collège d'Alban	1 100 000	55 200	5%
01/09/2016	Rénovation du collège de Brassac	1 800 000	71 900	4%
01/09/2016	Rénovation du collège de Lacaurie	2 300 000	71 900	3%
14/06/2011	Collège Eustache de Beaumarchais à Valence d'Albigeois	2 250 000	88 171	4%
27/06/2011	Hôtel Reynes	2 300 000	94 830	4%
19/11/2012	Restructuration collège René Cassin Vielnur	1 000 000	55 767	6%
19/11/2012	Restructuration collège Les Portanelles Lautrec	1 000 000	55 766	6%
19/11/2012	Restructuration collège Montagne Noire Labruguière	2 200 000	70 967	3%
19/11/2012	Collèges du Tarn mise aux normes Accessibilité et Energie	10 000 000	922 982	9%
18/12/2012	Restructuration collège Gambetta Rabastens	1 361 725	66 124	5%
27/06/2013	Extension collège Jacques Durand Puylaurens	3 000 000	131 350	4%
25/10/2013	Restructuration collège Albert Camus Gaillac	10 000 000	283 695	3%

Source : fichier des opérations transmis par Themelia

Selon la SEM, le taux de rémunération plus élevé sur les opérations de restructuration des collèges s'explique par différents facteurs, notamment :

- la complexité des opérations relatives aux restructurations des collèges par rapport à d'autres opérations apparemment comparables (rénovation en site occupé, maître d'ouvrage non utilisateur des lieux) ;
- la multiplicité des interlocuteurs au sein des services départementaux comme de ceux de l'Éducation nationale.

Si le premier argument sur la complexité de ces opérations paraît recevable, la chambre estime pour autant que la multiplicité des interlocuteurs doit être relativisée par la prise en compte du caractère récurrent des mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée portant sur les collèges.

La SEM fait également valoir que les taux pratiqués sont proches du taux national de 4,16 % tel qu'il ressort de l'observatoire des rémunérations en mandat de la SCET, et que les mandats pour les collèges du département ont été attribués après mise en concurrence.

Sur ce dernier point, si la SEM a effectivement été titulaire de ces mandats suite à une mise en concurrence, elle a de fait été le seul candidat pour certaines opérations relatives aux collèges, notamment le mandat de maîtrise d'ouvrage pour la restructuration du collège Albert Camus à Gaillac (257 880 € HT), celui pour l'extension et la restructuration du collège Jacques Durand à

Puylaurens (115 350 € HT), et celui pour la rénovation des collèges d'Alban, Brassac, et Lacaune (208 000 € HT)²⁶.

5.1.1. Les dépôts de bus réalisés pour la SPL « D'un Point à l'Autre »

La société publique locale « D'un Point à l'Autre » gère et exploite le réseau de 22 lignes régulières de transports publics non urbains dans le Tarn depuis 2012.

Détenue à 97 % par le département du Tarn et à 3 % par la commune de Gaillac, cette structure pouvait donc être considérée comme un satellite du département avant que la région Occitanie ne devienne actionnaire majoritaire suite au transfert de la compétence des transports interurbains après l'adoption de la loi NOTRe.

Entre 2011 et 2017, la SEM Themelia a réalisé cinq missions pour cette structure. Trois dépôts de bus ont été construits : celui de l'Albigeois, celui du Gaillacois, et celui de Saint Germier, puis l'extension du dépôt de bus d'Aibi. Le montant prévisionnel de ces trois projets était estimé à 6 M€ HT hors options et foncier compris. La SEM a également mené une mission d'assistance administrative et financière pour un montant de 54 000 € en 2011.

Dans le cadre des projets de dépôt de bus, la SEM Themelia est investisseur et propriétaire du bâtiment. La société publique locale lui verse un loyer pour son utilisation dans le cadre d'un bail commercial d'une durée de 12 ans renouvelable une fois. Deux prêts ont été conclus avec deux établissements bancaires différents, correspondant au montant total du projet.

Cette opération appelle trois observations.

En premier lieu, ce projet est présenté d'un point de vue comptable et dans les documents de la société comme une opération pour compte propre alors qu'elle relève davantage d'une opération pour le compte de la SPL, notamment en l'absence de mobilisation de fonds propres de la SEM. Cette présentation a d'ailleurs été retenue dans le compte rendu au conseil d'administration du 28 novembre 2014.

En deuxième lieu, cette opération correspondait aux besoins de la SPL, qui aurait donc dû être pouvoir adjudicateur, assurer la maîtrise d'ouvrage et le financement de ces constructions²⁷.

La définition des marchés de travaux donnée par le code des marchés publics de 2006 lui était applicable. En application de la jurisprudence européenne et du code des marchés publics de 2006, dès lors que le bail comporte une clause de promesse de vente du bailleur et que les dépôts de bus correspondent aux besoins de la SPL²⁸, l'intervention de la SEM dans le cadre de cette opération aurait dû être précédée d'une consultation et d'une mise en concurrence, puis donner lieu, le cas échéant, à la conclusion d'un mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée.

En réponse aux observations provisoires, la SPL et Themelia ont estimé que les dépôts de bus étaient des ouvrages standards, conçus pour être loués tant à des transporteurs de personnes

²⁶ Source : rapport d'observations définitives du conseil départemental du Tarn.

²⁷ « Les marchés publics de travaux sont les marchés conclus avec des entrepreneurs qui ont pour objet soit l'exécution, soit conjointement la conception et l'exécution d'un ouvrage ou de travaux de bâtiment ou de génie civil répondant à des besoins précisés par le pouvoir adjudicateur qui en exerce la maîtrise d'ouvrage. Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique ».

²⁸ Comme en attestent les pièces de la consultation précédemment évoquées, notamment le programme détaillé.

que de marchandises, voire à une autre activité que le transport, ce qui démontrerait que les dépôts n'ont pas été construits pour les besoins de la SPL.

La chambre observe toutefois qu'il ressort des pièces que le marché de travaux avait pour objet la « réalisation d'un centre d'exploitation de bus » ; de même, le préambule du document intitulé « besoins immobiliers » stipule que « le fonctionnement de la SPL nécessite la construction de trois centres d'exploitation répartis sur le département. Ces centres permettront le stationnement, le ravitaillement, et l'entretien de premier niveau des véhicules ». L'article 3 relatif aux surfaces nécessaires stipule que « le nombre de véhicules prévus lors de l'ouverture est d'environ 30 véhicules par centre. Toutefois, afin de répondre à la montée en puissance de l'activité de la SPL, il est nécessaire de prévoir au minimum 40 places soit près de 8 000 m² de terrain ». Ces éléments montrent que les ouvrages construits par Themelia correspondent aux besoins de la SPL.

La SPL a, par ailleurs, fait valoir en réponse aux observations provisoires que le bail a été signé le 2 août 2012, soit postérieurement à la décision de la SEM d'investir et de réaliser les travaux. La chambre observe que l'objet du bail est la location des équipements et non la réalisation de ces derniers et qu'il est donc logique qu'il soit signé à une date postérieure à celle des marchés de travaux. De même, si la SEM a démontré qu'il n'était effectivement pas possible d'opérer une requalification du contrat de bail en marché de travaux, la chambre rappelle que l'objet du contrat de bail est la location d'un bâtiment et non sa réalisation ; par suite, la démonstration de la SPL est inopérante. Les marchés de travaux en cause correspondent aux besoins de la SPL, dont elle aurait dû assurer la maîtrise d'ouvrage, la régularité du contrat de bail n'étant pas mise en cause par la chambre.

Enfin, cette mission a, pour la SEM, une rentabilité supérieure à ce qui est constaté en maîtrise d'ouvrage publique, alors même qu'elle ne comporte aucun risque.

Aux termes de l'article 6 du contrat de bail, « le présent bail est consenti et accepté moyennant un loyer annuel de 8,40 % du montant de l'investissement prévisionnel de 6 M€ HT maximum, soit un loyer annuel prévisionnel de 504 000 € HT », ce loyer étant révisé sur la base du décompte général définitif des intervenants à construire. La rentabilité va progresser continûment au cours des prochaines années.

tableau 15 : Rentabilité de l'opération des dépôts de car pour la SEM

Années	Echances annuelles emprunt n°1	Echances annuelles emprunt n°2	Total financement	Loyers perçus et à percevoir
2012	61 772,02 €	0,00 €	61 772,02 €	482 220,63 €
2013	132 747,98 €	204 570,79 €	337 318,77 €	487 489,01 €
2014	227 280,00 €	230 482,32 €	457 762,32 €	488 847,64 €
2015	227 280,00 €	230 482,32 €	457 762,32 €	490 652,81 €
2016	230 286,29 €	228 420,21 €	458 706,50 €	541 206,89 €
2017	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	541 206,86 €
2018	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	546 618,93 €
2019	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	552 085,12 €
2020	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	557 605,97 €
2021	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	563 182,03 €
2022	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	568 813,85 €
2023	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	574 501,99 €
2024	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	580 247,01 €
2025	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	586 049,48 €
2026	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	591 909,97 €
2027	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	597 829,07 €
2028	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	603 807,36 €
2029	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	609 845,44 €
2030	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	615 943,89 €
2031	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	622 103,33 €
2032	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	628 324,36 €
2033	219 300,12 €	222 431,04 €	441 731,16 €	634 607,61 €

Source : chambre régionale des comptes

Cette évolution est liée à la déconnexion entre l'indexation des loyers perçus par la SEM (indexation portant sur l'indice des loyers des activités tertiaires précisée à l'article 6.3 du loyer) et les annuités d'emprunt qu'elle supporte, qui sont fixes.

La simulation repose sur un ILAT de 1 % par an, ce qui constitue une hypothèse prudente au vu de l'historique de cet indice depuis 2012²⁹.

Même en actualisant les flux de loyers perçus à un taux de 4,76 % correspondant au coût de financement initial de la SEM pour cette opération, l'écart entre le montant des loyers perçus et les remboursements effectués conduit à un taux de rentabilité supérieur à 15 %.

Au surplus, cette simulation ne prend pas en compte la déconnexion profitable à Themelia entre la durée d'amortissement des prêts et la durée du bail, qui, sauf exercice de l'option d'achat, se terminera en 2036, soit une différence de trois ans pendant lesquels Themelia continuera à percevoir des loyers alors que l'amortissement des prêts dans ses comptes sera terminé.

Ce taux de rentabilité n'est pas justifié par la rémunération de fonds propres – aucun fonds de la SEM n'est mobilisé – ou par d'éventuels risques pris par la SEM sur cette opération. Il est sensiblement supérieur au taux constaté pour les opérations en mandat de maîtrise d'ouvrage délégué, proche de 4 %.

²⁹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3124232#consulter>

Au contraire, cette opération paraît parfaitement sécurisée pour la SEM compte tenu du droit de résiliation du bailleur. Celui-ci est encadré par la clause relative à la durée du contrat de bail, qui stipule que le preneur (la société publique locale) renonce à exercer son droit de résiliation pendant la durée ferme de location fixée à 12 ans. Si le preneur ne lève pas l'option d'achat à l'expiration des 12 ans, le bail est reconduit pour 12 années supplémentaires pendant lesquelles il renonce également à exercer son droit de résiliation. Ce n'est donc qu'à l'issue de 24 ans que le preneur recouvre sa faculté de résiliation.

5.2. L'opération « maison des associations humanitaires » réalisée pour le département du Tarn

La maison des associations est un ensemble immobilier qui regroupe trois associations (l'épicerie sociale albigeoise, la banque alimentaire et le secours populaire). L'opération menée par la SEM à la demande du département du Tarn, découle de la réalisation de la rocade d'Albi, qui a entraîné le déménagement de locaux associatifs afin de libérer une emprise foncière. Le plan de financement repose intégralement sur un emprunt souscrit par la SEM, sans que les fonds propres de la société ne soient mobilisés.

Cette opération présente une rentabilité supérieure à ce qui est constaté pour les opérations de maîtrise d'ouvrage déléguée et sans lien avec les risques pris par la société.

Selon les conditions financières du contrat de bail signé le 15 mars 2013, le loyer correspond à 8,40 % du montant de l'investissement prévisionnel estimé à 1,6 M€ HT, soit un loyer annuel prévisionnel de 134 000 € HT (160 742,40 € TTC).

tableau 16 : Rentabilité de l'opération maison des associations

Années	Echances annuelles emprunt	Échéances annuelles loyers
2013	58 286,75 €	167 433,14 €
2014	76 757,01 €	131 679,08 €
2015	126 333,36 €	132 698,02 €
2016	346 978,26 €	164 598,85 €
2017	91 969,12 €	164 598,85 €
2018	91 969,12 €	166 244,84 €
2019	91 969,12 €	167 890,83 €
2020	91 969,12 €	169 536,82 €
2021	91 969,12 €	171 182,80 €
2022	91 969,12 €	172 828,79 €
2023	91 969,12 €	174 474,78 €
2024	91 969,12 €	176 120,77 €
2025	91 969,12 €	177 766,76 €
2026	91 969,12 €	179 412,75 €
2027	91 969,12 €	181 058,74 €
2028	91 969,12 €	182 704,72 €
2029	91 969,12 €	184 350,71 €
2030	91 969,12 €	185 996,70 €
2031	91 969,12 €	187 642,69 €
2032	91 969,12 €	189 288,68 €
2033	91 969,12 €	190 934,67 €
2034	91 969,12 €	192 580,65 €
2035	91 969,12 €	194 226,64 €
2036	91 969,12 €	195 872,63 €

Source : chambre régionale des comptes

Selon l'analyse même de la SEM, il existe une forte rentabilité de ce type d'opération, notamment en raison de l'indexation des loyers perçus, alors qu'en parallèle les frais financiers payés par la SEM diminuent au cours du temps.

Cette rentabilité est sensiblement supérieure à la rentabilité moyenne constatée sur les mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée (4 %), alors qu'elle n'est pas liée à l'engagement de fonds propres de la SEM ou à des risques relatifs à cette opération.

Le prêt portant sur la maison des associations bénéficie d'une garantie hypothécaire.

La durée de location n'a pas de terme fixé par la clause relative à ce sujet. Le bail est consenti pour une durée de 12 ans, pouvant se terminer par une levée de l'option d'achat, puis reconduit pour une durée de 12 ans, pendant lesquels le preneur renonce à exercer son droit à la résiliation à l'expiration de chaque période triennale : « À l'issue de cette deuxième période de location, le bail sera renouvelé par tacite reconduction pour une durée de 6 ans et reconduit tacitement par période de 6 ans ».

En revanche, pour le département du Tarn, il s'agit d'une opération plus onéreuse qu'une maîtrise d'ouvrage déléguée.

6. LA GESTION DES ACHATS

6.1. Une cartographie des risques de la fonction achat et des indicateurs de performance à compléter

La SEM Themelia doit appliquer l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 ainsi que le décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 relatifs aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics puis l'ordonnance n° 2015-889 du 23 juillet 2015³⁰.

Une fiche relative au processus de passation et de gestion des marchés a été rédigée dans le cadre d'une démarche qualité. Elle s'applique tant aux achats de fonctionnement de la SEM qui intervient en tant que pouvoir adjudicateur pour ses propres besoins qu'aux opérations menées en maîtrise d'ouvrage déléguée.

Cette fiche est essentiellement descriptive et synthétise les différentes étapes de passation et d'exécution des marchés. Elle est complétée par huit instructions diffusées à différentes personnes chargées de la passation et de l'exécution des marchés.

Un seul indicateur de suivi y est défini : le taux de respect des délais de paiement. Il est complété par deux indicateurs de performance : le nombre de recours fournisseurs et le nombre de remarques sur les marchés passés. Il n'y a aucun autre indicateur sur la commande publique.

La SEM n'a pas été en mesure de transmettre à la chambre la liste des marchés infructueux ou déclarés sans suite sur la période de contrôle, ce qui traduit le caractère perfectible des outils de suivi relatifs à la performance de la fonction achat.

Le rapport d'audit relatif aux procédures de passation des marchés de la SEM 81, réalisé fin 2014 par la SCET, portait sur le respect des procédures internes et des dispositions relatives à la passation des marchés, et non sur la performance de la fonction achat.

La chambre estime que la fiche précitée relative au processus de passation et de gestion des marchés, comme l'audit réalisé, ne suffisent pas à constituer une cartographie des risques de la fonction achat, et que cette dernière n'a donc pas été véritablement réalisée. Comme tenu du volume de commandes publiques géré par la SEM, la chambre recommande à la société de se doter de cette cartographie.

Elle pourrait être utilement complétée par de véritables indicateurs de suivi et de performance relatifs à la fonction achat, par exemple sur le respect de la transparence des procédures (cf. remarques infra).

La chambre prend acte de l'intention manifestée par le président de la SEM dans sa réponse de mettre en œuvre ces recommandations.

³⁰ Si Themelia est un organisme de droit privé doté de la personnalité juridique créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et dont l'organe d'administration et de direction est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics.

Recommandations

3. Se doter d'une cartographie des risques relative à la fonction achat. *Non mise en œuvre.*

4. Compléter les indicateurs de suivi et de performance de la fonction achat. *Non mise en œuvre.*

6.2. La passation des marchés : des délais de consultation parfois courts et un défaut de transparence dans l'appréciation de la valeur technique pour certaines opérations

Sur la période 2011-2016, 2 076 marchés ont été passés par la SEM, que ce soit en tant que pouvoir adjudicateur ou pour le compte des collectivités territoriales dans le cadre de mandats de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Cette définition large des marchés passés par Themelia, en tant que pouvoir adjudicateur et dans le cadre de mandats, conduit à des montants de commandes publiques de 27,5 M€ en 2012, de 16,9 M€ en 2013, de 10,4 M€ en 2014, de 6,3 M€ en 2015, puis de 15,9 M€ en 2016³¹.

Il s'agit essentiellement de marchés à procédure adaptée dans le cadre de marchés de travaux.

6.2.1. La méthodologie de contrôle

Le contrôle de la passation a d'abord porté sur les marchés passés dans le cadre des deux opérations déjà évoquées, à savoir la construction de trois dépôts de bus et la réalisation de la maison des associations humanitaires.

Afin d'obtenir un échantillon représentatif, le contrôle a été élargi à cinq opérations en 2015, qui représentent au total un montant de 3,7 M€, soit environ 60 % du montant des marchés passés au cours de cet exercice (6,3 M€). Ce sont essentiellement des procédures adaptées. Il a été élargi à six opérations en 2016, qui représentent 56 % du montant des marchés passés par la SEM au cours de l'exercice (8,9 M€ sur 15,9 M€).

Le contrôle a porté sur les caractéristiques de la publicité – délai et supports de la publicité – et sur les critères d'appréciation des offres.

Les marchés suivants n'appellent pas d'observation sur les deux points de contrôles susmentionnés :

- le marché de travaux de mise en accessibilité dans les collèges³² ;
- le marché de travaux pour le collège Jacques Durand à Puylaurens³³ ;

³¹ Source : fichiers de marchés transmis par Themelia.

³² L'avis d'appel public à la concurrence a été lancé le 3 septembre 2014 pour une date de réception des offres fixée au 8 octobre 2014. Ce délai peut être considéré comme raisonnable compte tenu des caractéristiques du marché, nécessitant la visite des différents collèges, les dates de ces visites étant précisées par l'avis d'appel public à la concurrence.

Le règlement de consultation prévoit par ailleurs des sous pondérations pour l'analyse de la valeur technique, permettant d'évaluer la valeur technique des offres.

³³ Présence de sous-critères pondérés dans le règlement de consultation.

- le marché de maîtrise d'œuvre pour l'opération de réhabilitation d'ouvrages existants constituant le collège Albert Camus à Gaillac ;
- le marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation d'une salle multisport à Lescure d'Albigeois (concours restreint de maîtrise d'œuvre sur esquisse)³⁴ ;
- le marché de maîtrise d'œuvre pour la maison de Campus à Castres ;
- le marché de réalisation des ouvrages relatifs à l'intermodalité de l'intercommunalité Tarn et Dadou ;
- les marchés relatifs au collège de Gaillac.

En revanche, l'analyse de certaines opérations fait ressortir les observations suivantes, révélant des manquements aux principes de la commande publique.

6.2.2. Les caractéristiques de la publicité

La publicité constitue une étape essentielle de la procédure de passation des marchés publics. Elle doit toujours être pertinente et suffisante, au regard de l'objet et de l'ensemble des caractéristiques du marché, en particulier du degré de complexité de l'opération.

❖ Les marchés de travaux relatifs à l'opération « Maison des associations humanitaires »

Les procédures ont été lancées en application de l'article 10 de l'ordonnance du 6 juin 2005. L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 16 mai 2012 sur le profil acheteur et sur la Dépêche du Midi. La date de réponse a été fixée au 31 mai 2012.

Le délai, qui peut être évalué à une dizaine de jours ouvrés, concerne un marché composé de 11 lots et portant sur la réhabilitation d'un local industriel d'environ 2 000 m². Selon la SEM, ce délai de consultation était justifié par l'urgence du projet de relocalisation des associations compte tenu de la nécessité de dégagement des emprises foncières liées au projet de la rocade d'Albi. Elle ajoute qu'hormis le lot 3 (menuiserie) pour lequel trois entreprises ont retiré un dossier sans remettre d'offres, tous les autres lots ont fait l'objet d'une ou plusieurs offres.

❖ Le marché de travaux de l'hôtel Reyniès

Le marché composé de 12 lots et d'un montant prévisionnel de 1,3 M€ a été passé en procédure adaptée. La publicité a été lancée au BOAMP et sur le profil acheteur le 26 janvier 2016 pour une réponse au 22 février 2016. Ce délai de remise des offres semble court au regard des caractéristiques de cette consultation qui nécessitait la visite du bâtiment, programmée les 10 et 11 février, et au regard de la spécificité du site classé monument historique.

La SEM fait valoir, dans sa réponse, que la consultation était dématérialisée et que, de surcroît, le nombre des offres réceptionnées pour chaque lot, entre 1 et 5, démontre que les délais de consultation étaient suffisants. Un seul lot a été infructueux.

³⁴ Publicité sur le profil d'acheteur, le BOAMP, et le JOUE.

❖ Le lot n° 13 du marché de travaux du centre de secours de Graulhet, relatif à la mise en œuvre d'une dalle de béton à l'intérieur de la remise, avec une zone renforcée pour recevoir une cellule émulseur (réalisation d'un dallage industriel)

La publicité a été lancée le 20 octobre 2014, uniquement sur le profil acheteur, et la date limite de remise des offres fixée au 6 novembre 2014. La publicité est restreinte et le délai de remise des offres particulièrement court au regard des caractéristiques de la consultation, car la réponse nécessitait de prendre connaissance d'études de sols figurant dans le dossier de consultation. D'ailleurs, un seul candidat a répondu à cette consultation. La SEM fait valoir, dans sa réponse, l'urgence d'attribuer ce marché, les 12 autres lots ayant été notifiés le 12 août 2014.

Pour l'ensemble de ces marchés, la chambre relève néanmoins que la politique d'achat menée par la SEM n'a pas été des plus efficace, les délais très courts de remise des offres pouvant avoir une incidence non négligeable sur le montant de ces offres.

6.2.3. L'appréciation de la valeur technique des offres

Dans plusieurs cas, l'appréciation de la valeur technique des offres figurant dans les dossiers révèle des défaillances.

❖ Les marchés de travaux relatifs à l'opération « Maison des associations humanitaires »

Les éléments d'appréciation de la valeur technique n'ont pas été précisés par le règlement de consultation. Seul le contenu du mémoire justificatif est mentionné dans le règlement de consultation. Or la description du contenu du mémoire technique ne saurait tenir lieu de critère d'appréciation de la valeur technique.

De plus, des sous-critères pondérés ont été utilisés par la SEM pour apprécier la valeur technique des candidats sur l'ensemble des lots : 15 points pour les références, 10 pour le mode opératoire, 10 pour le planning, et 5 pour les effectifs. Or le principe de transparence aurait dû conduire à ce qu'ils soient au préalable portés à la connaissance des candidats (Conseil d'État, 18 juin 2010, *Commune de Saint Pal de Mons*, n° 337377)³⁵.

La SEM fait valoir, dans sa réponse, qu'il s'agissait de la méthode d'appréciation interne des offres des entreprises qui n'aurait jamais dû apparaître dans le rapport d'analyse des offres et que le choix de la SEM s'était finalement porté sur celles ayant déposé l'offre économiquement la plus avantageuse. La chambre constate néanmoins que cette méthode d'appréciation interne conduit, de fait, à mettre en œuvre des sous-critères pondérés, qui auraient donc dû être portés à la connaissance des candidats.

³⁵ Même si ces marchés ont été passés dans le cadre d'une procédure adaptée, l'article 6 de l'ordonnance n° 2005 649 du 6 juin 2005 relatif aux principes fondamentaux de la commande publique, et notamment le principe de transparence des procédures, aurait dû conduire la SEM à préciser les modalités d'appréciation de la valeur technique des offres dans le règlement de consultation.

❖ Les marchés de travaux relatifs aux dépôts de bus construits pour la SPL D'un Point à l'Autre

Les trois règlements de consultation (un par dépôt de bus) affichent deux critères pondérés de la façon suivante : le prix (60 %) et la valeur technique (40 %). La pondération est identique pour le lot 12 « process », qui a fait l'objet d'un appel d'offres séparé.

S'agissant de l'appréciation de la valeur technique, les rapports d'analyse des offres des lots des trois marchés de travaux se contentent d'une formule standard qui est la suivante : « le mémoire technique est complet », attribuant ainsi la note maximale à tous les candidats. Seul un candidat ayant postulé pour le lot « process », il n'y a pas eu de rapport d'analyse.

Pour les 13 lots du marché de travaux sur le dépôt d'Albi (appel d'offres séparé pour le lot 12 « process »), la note maximale sur la valeur technique a été attribuée à l'ensemble des candidats pour les lots n^{os} 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 10.

Pour le lot 9, le candidat X... a une note de 35/40, sans que le rapport n'explique pour quelles raisons (le commentaire standard précédemment évoqué s'applique à tous les candidats). Il s'agit peut-être d'une erreur matérielle. Elle n'a pas conduit à méconnaître l'égalité de traitement entre les candidats : s'il avait obtenu la note maximale, soit 40, il aurait été classé premier avant négociations, mais deuxième après négociations.

Le lot 11 comporte des notes différentes pour l'appréciation de la valeur technique. Pour l'entreprise Y..., selon le rapport d'analyse, il manque l'acte d'engagement, et pour l'entreprise Z..., l'acte d'engagement fourni n'est pas complet. Ces éléments ne sauraient tenir lieu d'éléments d'appréciation de la valeur technique.

Pour les 13 lots du dépôt de St Germier, les constats sont identiques. Seul le lot VRD a fait l'objet de différenciations sur la note technique. Sur le lot 9, les mêmes observations peuvent être faites que pour X.... Le candidat a obtenu une note de 35/40 alors que rien ne le justifie dans le rapport d'analyses.

Dans les rares cas où le critère technique a effectivement été mis en œuvre, le rapport d'analyse ne permet pas de justifier de façon transparente la différence de notes, faute d'éléments d'analyse de ce critère.

Deux observations découlent de ces constats :

- seul le critère prix a effectivement été mis en œuvre dans l'analyse de la plupart des lots, conduisant à retenir le moins disant ;
- l'application du principe de transparence aurait justifié que le règlement de consultation précise la façon dont la valeur technique serait appréciée par la SEM dans le cadre de l'analyse des offres, sans pour autant afficher de sous-critères pondérés dès lors que ces derniers ne sont pas utilisés (Conseil d'État, 18 juin 2010, *Commune de Saint Pal de Mons*, n° 337377, précité).

Par ailleurs, l'examen du caractère complet d'un mémoire technique ne saurait tenir lieu d'élément d'appréciation de la valeur technique des offres.

La SEM reconnaît, dans sa réponse, des erreurs dans la méthode de présentation de l'analyse des offres des candidats, même si elle souligne que son choix s'est bien porté sur les entreprises

ayant déposé l'offre économiquement la plus avantageuse au regard des deux critères prix et valeur technique de la consultation.

En conclusion, le contrôle d'un échantillon de marchés passés par la SEM a montré que l'appréciation de la valeur technique des offres peut être améliorée, de même que la transparence des procédures de consultation. Ces contrôles mettent en évidence des marges de progrès afin de garantir une politique achat plus performante.

ANNEXES

tableau 17 : Liste des mandats 2011-2017 (mars) et taux de rémunération de la SEM

Date de signature	Nature du mandat	Mandant	Rémunération HT	Rémunération SEM	Pourcentage rémunération
11/05/2015	Mas Les Genets Cagnac Les Mines AGAPEI	Agapei	4 493 500	150 000	3,34%
27/05/2015	Sapa Profiles (réalisation)	Sapa	2 267 809	20 000	0,88%
30/06/2015	Entretien du parc de l'Abbaye Ecole de Sorèze	SM Abbaye de Sorèze	96 000	3 200	3,33%
18/12/2015	Ouvrages d'intermodalité de l'intercommunalité GPCAT	CC Tam O'daou	2 400 000	80 000	3,33%
28/12/2015	Ecole maternelle Les Clauzades à Lavar	Lavar	2 916 000	78 000	2,67%
04/02/2016	Extension EHPAD Saint-Vincent Sainte Croix Sorèze	CCAS de Sorèze	3 000 000	96 000	3,20%
26/02/2016	Salle multi-activités de Lescure d'Albigeois	Lescure d'Albigeois	3 600 000	98 000	2,72%
29/02/2016	Travaux rue St Jean à Graulhet	Graulhet	300 000	10 000	3,33%
06/04/2016	Réhausse du barrage de Saint Géraud réalisation	Institution interdépartementale du barrag	1 416 000	44 000	3,11%
27/05/2016	Travaux aile Carignan Abbaye Ecole de Sorèze	SM Abbaye de Sorèze	180 000	6 400	3,56%
09/06/2016	Maison de santé pluri professionnelle Verdalle	CC Sor et Agout	1 440 000	59 000	4,10%
11/07/2016	Zone de Garrigue Longue à Montans	CC Tam O'daou	4 464 000	159 000	3,56%
04/08/2016	Cours des arts et cours des jeunes Abbaye Ecole de Sorèze	SM Abbaye de Sorèze	192 000	6 400	3,33%
01/09/2016	Rénovation du collège d'Alban	Département du Tarn	1 100 000	55 200	5,02%
01/09/2016	Rénovation du collège de Brassac	Département du Tarn	1 800 000	71 900	3,99%
01/09/2016	Rénovation du collège de Lacauune	Département du Tarn	2 300 000	71 900	3,13%
29/09/2016	Extension et réaménagement EHPAD Saint Amans Soult	CCAS de Saint Amans Soult	7 200 000	189 000	2,63%
01/09/2016	Construction d'un groupe scolaire à Saint Sulpice	Saint Sulpice	5 040 000	149 000	2,96%
01/09/2016	Requalification de l'avenue Charles de Gaulle Saint Sulpice	Saint Sulpice	2 520 000	79 000	3,13%
28/09/2016	Réhabilitation et extension du groupe scolaire de Flac	Flac	1 920 000	79 000	4,11%
28/10/2016	Unité de traitement du déchet résiduel	Trily	83 108 400	630 000	0,76%
21/12/2016	AGAPEI Teyssier	Agapei	3 720 000	150 000	4,03%
14/08/2012	Maison des Mâliers	CM du Tarn	1 507 056	52 000	3,45%
25/01/2011	Requalification d'espaces publics à St Paul Cap de Joux	Saint Paul Cap de Joux	627 412	23 800	3,79%
10/02/2011	Musée Dom Robert MH	SM Abbaye de Sorèze	2 912 504	99 484	3,42%
10/02/2011	Musée Dom Robert Musée	SM Abbaye de Sorèze	2 386 712	79 576	3,33%
14/08/2011	Collège Eustache de Beaumarchais à Valence d'Albigeois	Département du Tarn	2 250 000	88 171	3,92%
27/06/2011	Hôtel Reynes	Département du Tarn	2 300 000	94 830	4,12%
29/07/2011	Cantine scolaire et écoles de Jonquières	Jonquières	611 509	22 000	3,60%
22/08/2011	Gendarmerie de Saint Sulpice	Saint Sulpice	518 765	22 000	4,24%
10/11/2011	Centre de secours de Vaur	SDIS	728 133	35 000	4,81%
07/11/2011	ZA à Cahuzac sur Vère	CC Vère Grésigne	515 205	19 000	3,69%
04/11/2011	Réfection façades salles des busles	SM Abbaye de Sorèze	220 805	7 980	3,61%
30/11/2011	Cinéma de Carmaux	CC Carmausin Ségala Carmausin	5 011 440	117 000	2,33%
28/03/2012	Aires sportives couvertes de Lapeyrouse Mazamet	Mazamet	3 700 000	55 600	1,50%
13/07/2012	Multiservices à verdalle	CC Sor et Agout	433 700	15 097	3,48%
19/11/2012	Restructuration collège René Cassin Vielmur	Département du Tarn	1 000 000	55 767	5,58%
19/11/2012	Restructuration collège Les Portanelles Lautrec	Département du Tarn	1 000 000	55 766	5,58%
19/11/2012	Restructuration collège Montagne Noire Labruguière	Département du Tarn	2 200 000	70 967	3,23%
19/11/2012	Collèges du Tarn mise aux normes Accessibilité et Energie	Département du Tarn	10 000 000	922 982	9,23%
18/12/2012	Restructuration collège Gambetta Rabastens	Département du Tarn	1 361 725	66 124	4,86%
04/12/2012	Réaménagement voirie et abords d'en Gach	Graulhet	577 440	15 000	2,60%
06/03/2013	Centre de secours de Graulhet	SDIS	1 605 368	66 000	4,11%
31/01/2013	EHPAD Les Quietudes Lautrec Phase A Bâtiment A	Les Quietudes	1 240 786	30 275	2,44%
31/01/2013	EHPAD Les Quietudes Lautrec Phase B Bâtiment B	Les Quietudes	1 454 972	21 943	1,51%
31/01/2013	EHPAD Les Quietudes Lautrec Phase C	Les Quietudes	207 208	2 408	1,16%
28/01/2013	Bâtiment B PoM Champollion	SM universitaire Albi	352 043	29 850	8,48%
28/01/2013	Bibliothèque Université Champollion	SM universitaire Albi	715 514	32 741	4,58%
14/01/2013	Maison du Campus à Castres	SM universitaire Castres	5 387 370	168 000	3,12%
26/03/2013	Hôtel d'entreprises ZAC Innoprod	CCI Tarn	2 750 800	66 925	2,43%
15/04/2013	Réhabilitation de la salle multi-activités de Terssac	Terssac	2 144 539	72 000	3,36%
27/06/2013	Extension collège Jacques Durand Puyfauzens	Département du Tarn	3 000 000	131 350	4,38%
08/07/2013	Réfection façades du cloître de l'Abbaye Ecole de Sorèze	SM Abbaye de Sorèze	177 584	5 300	2,98%
08/07/2013	Réfection espace accueil de l'Abbaye Ecole de Sorèze	SM Abbaye de Sorèze	93 410	3 200	3,43%
25/10/2013	Restructuration collège Albert Camus Gaillac	Département du Tarn	10 000 000	283 695	2,84%
24/03/2014	Dojo de Réalmont	CC Centre Tam	2 280 000	87 500	3,84%
11/06/2014	Refuge protestant Mazamet	Refuge protestant	3 720 000	125 000	3,36%
25/09/2014	Cour triangulaire Abbaye Ecole de Sorèze	SM Abbaye de Sorèze	112 356	4 000	3,56%
03/11/2014	Bâtiment d'activités SCI Malije L&L	Malije	2 040 000	60 000	2,94%
05/01/2015	Gestion du patrimoine bâti du Palais de la Barbie	SM du Palais de la Barbie	3 600 000	343 000	9,53%
05/03/2015	Clocher de l'Abbatiale Abbaye Ecole de Sorèze	SM Abbaye de Sorèze	183 600	6 120	3,33%
03/04/2015	Centre de secours de Carmaux	SDIS	3 000 000	93 000	3,10%

Source : fichier des opérations transmis par Themelia

GLOSSAIRE

BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
CGCT	code général des collectivités territoriales
CPI	contrat de promotion immobilière
CRAC	compte rendu annuel d'activité de concession
CRC	chambre régionale des comptes
DAS	domaine d'activité stratégique
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
HT	hors taxes
ILAT	indice des loyers des activités tertiaires
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
NOTRé	loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
SCET	société Services, conseil, expertises et territoires
SEM	société d'économie mixte
SPL	société publique locale
VEFA	vente en l'état futur d'achèvement
VRD	voirie et réseau divers
ZAC	zone d'aménagement concerté

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

Quatre réponses enregistrées :

- Réponse du 13 juin 2019 de M. Christophe Ramond, président de la société Themelia
- Réponse du 7 juin 2019 de M. Thierry Carcenac, précédent président de la société Themelia
- Réponse du 7 juin 2019 de M. Philippe Quillet, précédent directeur général de la société Themelia
- Réponse du 14 juin 2019 de M. Christophe Ramond, président du conseil département du Tarn

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

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



Envoyé en préfecture le 14/10/2019

Reçu en préfecture le 14/10/2019

Affiché le 14/10/2019

SLO

ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

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](https://twitter.com/crcoccitanie)

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

19 JUIN 2019

COURRIER ARRIVEE

GR 19/0511

Monsieur André PEZZIARDI
Président de la Chambre Régionale des Comptes
500 avenue des Etats du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Albi, le 13 juin 2019

LRAR et dépôt sur plateforme CRC
V/Réf. : GR / 19 / 1014
Objet : Rapport d'observations définitives

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance des observations définitives du rapport transmis le 14 mai dernier.

Dans le prolongement de ce rapport, je souhaite vous communiquer quelques observations, relevant principalement de réponses aux recommandations effectuées.

Je laisse à mon prédécesseur, Monsieur Thierry CARCENAC, et à l'ancien Directeur Général, Monsieur Philippe QUILLET, le soin de répondre sur la période antérieure à ma nomination en qualité de Président de Thémélia, à savoir le 9 octobre 2017.

A titre liminaire, en ce qui concerne le fonctionnement de la société, je porte à votre connaissance deux précisions :

- Le mandat de Directeur Général de Monsieur Philippe QUILLET a pris fin le 30 septembre 2018 et non le 2 octobre 2018.
- L'organisation de la société a été modifiée et actée en Conseil d'Administration du 21 mars 2019. Le nouvel organigramme est produit en annexe. Il permet une plus grande souplesse de fonctionnement afin de s'adapter à l'environnement, d'être au plus près des besoins du territoire.

1- Conséquences de la loi NOTRe

En conséquence de la loi NOTRe, la Chambre émet à titre de première recommandation (page 11), la saisine de l'Assemblée Générale de Thémélia d'une proposition modification de l'actionnariat.

Je me permets avant tout de rappeler les domaines d'intervention de Thémélia, en cohérence avec son actionnariat :

L'objet social de la SEM Thémélia, réunissant à son collège public tant le Conseil Départemental que des Communautés de Communes, doit respecter les compétences qui sont accordées à ses actionnaires publics par la loi.

Conformément à cette obligation, les statuts sociaux prévoient les champs d'activités dans lesquels Thémélia peut intervenir et qui sont les suivants :

- 1- Etudes sur l'utilisation de l'espace départemental et sur l'aménagement du territoire ;
- 2- Etudes et réalisation d'opérations d'aménagement ;
- 3- Solidarité territoriale ;
- 4- Collèges et voiries départementales ;
- 5- Etudes et réalisation d'opérations à finalité économique en vue du développement économique et touristique ;
- 6- Etudes et réalisation de biens immobiliers et leur gestion.

Si les champs d'activités n° 1, 3 et 4 relèvent directement des compétences dévolues par la loi au Département, ceux n° 2 et 6 sont communs aux compétences tant du Département que des Communautés de Communes, celui n° 5 relève des compétences dévolues aux Communautés de Communes.

Ainsi, cet outil opérationnel, la SEM Thémélia peut conclure, conformément à la réglementation en vigueur, des contrats avec les collectivités territoriales participantes à son capital social, pour des opérations relevant de la compétence respective de chacune d'entre elles.

L'analyse de la Chambre quant à cette saisine d'une Assemblée Générale des Actionnaires est surprenante car :

- Elle ne résulte d'aucune obligation légale,
- La loi du 9 mai 2019, portant sécurisation de l'actionnariat des EPL, promulguée le 18 mai, a apporté des réponses à l'arrêt du Conseil d'Etat du 14 novembre 2018, en matière de compétence(s) entre l'actionnariat public et objet social de la SEM. Cette loi répond ainsi aux risques induits par l'arrêt du Conseil d'Etat précité.

L'aménagement des territoires et la solidarité territoriale restent des compétences du Conseil Départemental, segments d'activités sur lesquels Thémélia est très présente.

Enfin, une mise à jour du Plan d'Evolution Stratégique de la société est en cours. Une action d'information et de communication sera diligentée, à ma demande, après approbation des nouvelles orientations par le Conseil d'Administration prévu le 8 juillet prochain. Si à cette occasion, de nouvelles collectivités souhaitent intégrer l'actionnariat de Thémélia, elles seraient les bienvenues.

2- L'évolution de la situation financière, au regard des objectifs du Plan d'Evolution Stratégique, conclusion intermédiaire (page 19)

Le Plan d'Evolution Stratégique est un document fixant des axes de développement selon un état des lieux dressés à un instant.

Il est bien entendu que ces principes ne sont pas intangibles ni les résultats garantis, car, comme toute société, l'environnement économique évolue et il convient de s'adapter, voire d'anticiper les mutations.

C'est ainsi qu'en complément de mon prédécesseur et du constat de la Chambre Régionale des Comptes, j'ai souhaité la mise à jour du Plan d'Evolution Stratégique de 2015. Ceci permettra de redéfinir des axes stratégiques de développement.

En parallèle, avant de reconquérir et développer le carnet de commandes pour augmenter les produits et renforcer les fonds propres, nous maintenons la politique de maîtrise des charges d'exploitation.

La Commission d'Evaluation des Risques va également voir ses prérogatives renforcer par deux tableaux de bord :

- Le renforcement de la grille d'analyse des risques existante par projet présenté ; par exemple les risques liés au foncier, aux évolutions réglementaires, à l'évolution du marché... permettant une approche des projets en évaluation du coût global,
- Une analyse de l'environnement propre à la société Thémélia (concurrence, situation économique, évolution de la réglementation ...). Cela permettra également au conseil d'administration de piloter la stratégie de l'entreprise, sur avis de la commission d'évaluation des risques.

Ces outils permettront d'affiner la stratégie et de sécuriser le pilotage des opérations à risques.

Ces éléments seront actualisés, présentés à chaque Commission d'Evaluation des Risques, lesquelles interviennent avant chaque Conseil d'Administration.

3- La rémunération des mandats relatifs aux collèges (page 25)

A titre liminaire, le Conseil Départemental a toujours souhaité maîtriser ses investissements, de sorte que le coût final des opérations ne dépasse jamais le coût d'objectif. Il en résulte en général un coût travaux inférieur au coût travaux projeté.

Sur cette thématique, il me semble important d'évoquer les différences de situation :

- Une réhabilitation extension est plus complexe que la réalisation d'un collège neuf, car en site occupé,
- Une réhabilitation peut aussi contenir plusieurs opérations en une seule par le fait du phasage ; la durée est de fait un élément à prendre en compte,
- Le montant de l'opération est également un élément d'appréciation du taux de rémunération,
- Une mission telle que la mise aux normes d'accessibilité, regroupant plusieurs établissements, est composée d'autant d'opérations, distantes les unes des autres, comme le relève la Chambre par ailleurs.

Etablir un ratio entre le coût d'investissement et un volume de rémunération ne reflète pas la réalité du contexte dans lequel les missions doivent s'effectuer, en ce sens qu'il ne tient aucunement compte de la spécificité de chaque opération.

Enfin, s'agissant de la multiplicité des interlocuteurs au sein des services départementaux, la Direction des Bâtiments et Ressources Techniques propose toujours un directeur de projet (directeur) sur ses opérations, quelquefois assisté d'un chef de projet (technicien). Il est notre interlocuteur privilégié et des établissements concernés par les travaux.

4- Se doter d'une cartographie des risques relative à la fonction achat (recommandation 3) et compléter les indicateurs de suivi et de performance de la fonction achat (recommandation 4) (page 19)

Comme indiqué dans mon courrier du 27 septembre 2018, je partage les recommandations de la Chambre Régionale des Comptes.

Toutefois, je porte à votre connaissance le fait que la nouvelle Directrice Générale, ayant pris acte de vos recommandations, a diligenté un audit de passation des marchés, début avril, par un organisme extérieur.

A l'appui du rapport, nous allons mettre en place la cartographie des risques relative à la fonction achat ainsi qu'un tableau de bord des indicateurs de suivi et de performance de ladite fonction.

A ce stade, je souhaite revenir sur une remarque de la Chambre dans son rapport définitif (page 34) sur le fait « que la politique d'achat menée par la SEM n'aurait pas été des plus efficaces, les délais courts de remise des offres pouvant avoir une incidence non négligeable sur le montant de ces offres ». Trois opérations sont concernées par ce commentaire : Hôtel de Reynès, centre de secours et d'incendie de

Graulhet et la Maison des Associations Humanitaires. Après recherche dans l'historique des dossiers concernés, la direction de la société a établi les constats suivants :

- Les procédures réglementaires applicables l'ont été, y compris sur les délais,
- Tous les lots de marchés de travaux ont été couverts, sans recours après attribution,
- Pour les trois opérations, les marchés attribués ont permis de livrer les bâtiments en atteignant un coût global inférieur à l'enveloppe financière fixée, dès le départ, pour leur réalisation.

Même si certaines procédures vont être améliorées, ces trois cas illustrent l'efficacité d'intervention de la SEM.

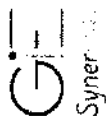
Nous allons suivre les recommandations de la Chambre qui s'inscrivent par ailleurs totalement dans la démarche qualité (société certifiée ISO 9001), en tant que processus d'amélioration et de transparence de nos actions. La même démarche va être poursuivie en ce qui concerne les réponses aux appels d'offres auxquels la SEM répond.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mon profond respect.

Très cordialement,

Président de Thémelia

Christophe RAMOND



Service administratif et financier –
Ressources humaines – Vie sociale

THEMELIA
Entrepreneuriat

DIRECTOR GENERAL
Vice-président
DIRECTEUR ADJOINT

SECTEUR DE LA COMMUNICATION
COMMUNICATION & MARKETING
SECTEUR DE LA COMMUNICATION
COMMUNICATION & MARKETING

Montage d'opérations

Relations investisseurs

RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

Assistante-marchés et
opérationnel

Chargée de commercialisation et
de prospection

RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

Adjointe à la Directrice
Chef comptable
Comptable

Responsable Paye

Envoyé en préfecture le 14/10/2019
Reçu en préfecture le 14/10/2019
Affiché le 14/10/2019
ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

Février 2019

MONSIEUR THIERRY CARCENAC

Envoyé en préfecture le 14/10/2019

Reçu en préfecture le 14/10/2019

Affiché le 14/10/2019

ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

12 JUIN 2019
584/19/0469

COURRIER ARRIVEE

MONSIEUR ANDRE PEZZIARDI
PRESIDENT DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES OCCITANIE
500 AVENUE DES ETATS DU LANGUEDOC
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Albi, le 7 juin 2019

Monsieur le Président,

J'ai pris acte des observations définitives concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la Société THEMELIA pour les exercices 2011 à 2017.

Je souhaite rappeler l'environnement tant conjoncturel que juridique dans lequel la Société a été amenée à évoluer.

J'ai présidé la Société d'économie mixte d'aménagement du Tarn, SEM 81, devenue THEMELIA en 2016, jusqu'à la fin de mon mandat de Président du Conseil départemental du Tarn en septembre 2017.

Au cours de la période contrôlée, l'objet social de la Société a évolué pour tenir compte des incidences de la Loi NOTRE(e) de 2015. Nous avons, avec le Directeur et le Conseil d'Administration, établi deux plans d'évolutions stratégiques (2015-2017 et 2017-2020) pour adapter la Société aux évolutions conjoncturelles : crises des coûts de l'énergie fossile de 2007, impact des sub-primes en 2008 sur l'activité économique et de développement du Tarn, nouveau choc après 2011 conduisant entre autre à la raréfaction du crédit bancaire et à la hausse des taux d'intérêt pour les collectivités territoriales. Cette période a vu également les renouvellements municipaux de 2014 qui ont conduit à la réappropriation des projets de concession en cours par les nouvelles municipalités issues des scrutins.

Nous avons été amenés à mettre en place un Comité d'évaluation des risques dès 2009 et à engager l'élaboration d'un pacte d'actionnaires.

Vous préconisez 4 recommandations, je laisse le soin à mon successeur Christophe RAMOND de poursuivre les démarches engagées.

Je rappelle cependant que l'actionnariat, s'il doit évoluer, n'implique aucune possibilité légale de contraindre une collectivité territoriale à opter pour un tel choix (pas de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre et autonomie de décision de ces dernières).

Pour tenir compte de ce contexte depuis la délibération du 28 février 2019 par la CRC une loi portant sécurisation de l'actionnariat des EPL a été promulguée au Journal Officiel du 18 mai 2019. L'article 1^{er} de la loi précise que lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires.

La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.

Cette rédaction permet à plusieurs niveaux de collectivités (Communes, EPCI, Département, Région) de participer à l'actionnariat d'une EPL et règle les conséquences soulevées par l'arrêt du CE du 14 novembre 2018.

Je souhaite préciser qu'en dépit d'une baisse du résultat net consolidé, les exercices se sont soldés par des résultats positifs notamment par la baisse des charges d'exploitation (2013-2014-2015) et leur stabilisation en 2016 et 2017.

Une augmentation du capital social passant de 900 000 € à 1 800 000 € et des capitaux propres évoluant de 2 162 000 € en 2015 à 2 234 000 € en 2017.

Enfin, je confirme qu'un « plan d'évolution stratégique » est un axe d'orientation adopté par le Conseil d'Administration pour fixer des objectifs aux équipes dans une période complexe -comme déjà évoqué- afin de rechercher de nouveaux axes d'interventions tel « le partage en propre pour la réalisation des équipements à caractère public ».

J'aborderai deux points qui appellent de ma part des observations complémentaires.

I – S'agissant des concessions d'aménagement.

Les deux principales concessions examinées appellent de ma part les remarques suivantes :

Le programme concernant la Commune de Gaillac a été conçu et arrêté dès les années 2003-2004 dans un contexte très différent. Le Tarn voyait sa population augmenter très fortement dans l'ouest tarnais par l'évolution soutenue de l'agglomération toulousaine et porté par l'autoroute A 68 et les liaisons TER après le doublement de la voie ferrée Toulouse-Matabiau-Saint-Sulpice.

Dès lors, « le défaut de conception initiale » invoqué dans le rapport de la CRC ne peut être qu'un constat posé 15 ans plus tard qui fait fi des éléments déjà évoqués.

Les orientations ont été conduites après propositions de la Société en parfait accord avec la nouvelle municipalité qui a accepté la suppression des lots collectifs envisagés au profit de l'adaptation de lots plus petits individuels.

Il en est de même pour le programme de Lisle sur Tarn puisque dès 2015 la nouvelle municipalité a pris les décisions de modification du programme initial conçu dans un nouveau quartier proche du Collège Lé Clézio réalisé par le Conseil Départemental en privilégiant une vente par macro-lots plutôt qu'à l'unité.

La prolongation de la durée des concessions apparaissait dès lors plus opportune, la rémunération globale n'étant pas impactée mais l'adoption d'une rémunération forfaitaire annuelle étant plus adaptée.

II – S'agissant des deux opérations : « dépôt des bus » et « Maisons des Associations »,

Il a été décidé d'en faire des opérations propres de la SEM en adéquation avec le plan d'évolution stratégique.

La CRC malgré le caractère d'opérations propres considère qu'il s'agit d'un portage immobilier la première pour le compte du département, la seconde pour les associations caritatives (Banque Alimentaire, Epicerie sociale de la ville d'Albi, Secours Populaire...).

Les deux opérations immobilières sont propriétés de la SEM laquelle a procédé à leur location assortie d'une option d'achat.

Pour les dépôts de bus :

Il s'agit d'ouvrages standards susceptibles d'être loués, indifféremment à toute entreprise ayant des besoins de stockage.

Les trois opérations engagées par la SEM répondaient à une absence d'infrastructures de hangars alors même que la SPL « D'un point à l'autre » n'avait pas été constituée et n'avait pu préciser ses besoins spécifiques. La SPL ne pouvait assumer la maîtrise d'ouvrage, c'est bien un contrat de bail qui a été préféré.

Les marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre ont été passés conformément aux règles de mise en concurrence légales.

Les règles de la commande publique ont été respectées.

Le loyer correspond à celui de l'acquisition du foncier au coût de l'investissement, à la charge financière, au délai d'aménagement et de construction. Au cas particulier, l'efficacité et la rapidité furent de mise.

La SPL ne disposait pas de foncier, de fonds propres et l'on ne peut dès lors comparer un taux de rentabilité de location d'un bien immobilier avec la seule rémunération d'une Maîtrise d'ouvrage déléguée (MOD) de nature juridique différente.

Pour la Maison des Associations humanitaires :

Je rappelle que les associations humanitaires occupaient des locaux soumis à la démolition dans le cadre de la réalisation de la rocade d'Albi sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat.

Le Département a apporté son concours à la relocalisation de ces associations dépourvues de moyens propres et soumises à déménagement dans des délais très contraints. La Ville d'Albi partageait cet objectif prioritaire de ne pas retarder la réalisation des travaux d'achèvement du doublement de la RN 88.

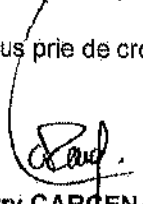
L'option d'une opération propre a été privilégiée, en conséquence la réponse précédente répond au taux de rentabilité d'une location d'un bien immobilier classique, la SEM assumant la responsabilité de maîtrise d'ouvrage.

S'agissant des observations sur la *gestion des achats* pour d'une part, la cartographie des risques et d'autre part, la passation des marchés, mes remarques sont les suivantes :

En ce qui concerne tant les délais de remise que de la valeur technique des offres, il n'y a pas eu altération du montant estimé de celles-ci, -l'offre la plus avantageuse économiquement ayant été retenue-. Ceci n'a pas eu pour effet de restreindre la concurrence. Les opérations sont conformes aux règles de la commande publique.

Par ailleurs, je ne doute pas que mon successeur veillera à poursuivre l'amélioration continue des processus qualité.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.


Thierry CARCENAC

Envoyé en préfecture le 14/10/2019

Reçu en préfecture le 14/10/2019

Affiché le 14/10/2019

SLO

ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

Monsieur Philippe QUILLET

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
OCCITANIE

12 JUN 2019
6219 / 9470
COURRIER ARRIVEE

Monsieur André PEZZIARDI

Président de la Chambre Régionale
des Comptes Occitanie

500 avenue des Etats du Languedoc

CS 70755

34064 MONTPELLIER Cedex 2

OBJET : rapport définitif de la
Chambre Régionale des Comptes
Ref GR/19/1015

Albi, le 7 juin 2019

Monsieur le Président,

J'ai pris note des observations définitives formulées lors du contrôle de la SEM 81 devenue THEMELIA, concernant les exercices 2011 à 2017, après examen des réponses que vous avez reçues et notamment les miennes en qualité de Directeur de THEMELIA.

Je laisse le soin à la nouvelle Directrice Générale de THEMELIA et son Président d'apporter des précisions à votre rapport ainsi qu'aux recommandations que vous avez formulées.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

Philippe Quillet

Envoyé en préfecture le 14/10/2019

Reçu en préfecture le 14/10/2019

Affiché le 14/10/2019

SLO

ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

Envoyé en préfecture le 14/10/2019

Reçu en préfecture le 14/10/2019

Affiché le 14/10/2019

CHA ID : 081-248100737-20191009-DEL2019_163-DE

OCCITANIE

17 JUIN 2019

COURRIER ARRIVEE



Direction Générale des Services
Direction des Finances
Affaire suivie par [REDACTED]
Q : [REDACTED]
Courriel [REDACTED]
Réf. : JPM/AMD

Vos réf. : GR/19/1022

MONSIEUR ANDRE PEZZIARDI
PRESIDENT DE LA CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES OCCITANIE
500, AVENUE DES ETATS DU LANGUEDOC
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

Albi, le 14 JUIN 2019

Monsieur le Président,

Vous m'avez transmis, par courrier en date du 14 mai 2019, le rapport d'observations définitives concernant le contrôle des comptes de la gestion de la société d'économie mixte locale THEMELIA pour les exercices 2011 à 2017.

Conformément aux dispositions du code des juridictions financières, vous voudrez bien prendre en compte ma réponse, suite à ce rapport, pour les points concernant le Département du TARN.

1° - L'ACTIONNARIAT DU DEPARTEMENT DU TARN

La première recommandation émise par la Chambre porte sur la saisine de l'Assemblée générale d'une proposition de modification de l'actionariat.

A ce titre, la Chambre met en avant un ensemble d'éléments qui lui apparaissent pertinents (p 9 à 11 du rapport).

Il est noté que « le Département du TARN est le principal actionnaire de la SEM Thémélia conservant sa participation à hauteur de 43 % du capital ».

Il est mentionné que « les interventions du département en faveur du développement économique... ne sont plus possibles depuis l'entrée en vigueur de la loi... dite NOTRe ».

Il en est déduit que « les départements, actionnaires de sociétés d'économie mixtes locales dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence attribuée à une autre collectivité doivent céder plus des 2/3 des actions détenues ».

Cette position me semble en contradiction avec la suite du rapport. Il est en effet constaté l'évolution de l'objet social de la SEM qui comprend notamment les études et réalisations de collèges et voiries départementales ou encore les études et réalisation d'opérations d'entretien et d'aménagement de l'espace rural pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente.

Je tiens également à préciser que la participation du Département au capital de cette société s'appuyait sur les dispositions de l'article L 1521-1 du code général des collectivités territoriales.

« Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes »

WWW.TARN.FR

publiques 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. En outre, les sociétés d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance... ».

Il résultait de cet article que la loi n'imposait pas des compétences identiques pour les collectivités publiques membres d'une SEM.

De plus, elle peut intervenir dans un domaine de compétence dès que celui-ci est dévolu par la loi à une collectivité membre.

Aussi, il peut être rappelé les principales compétences exercées par les collectivités actionnaires.

Pour les communautés de communes, participantes à hauteur de 21,64 % au capital social, l'article L 5214-16 du CGCT dispose :

« I- La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

« I- La communauté de communes exerce de plein droit au lieu et place des communes membres les compétences relevant de chacun des groupes suivants :

1° Aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale,

2° Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17, création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire ; promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ;

3° Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du code de l'environnement ;

4° Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs définis aux 1° à 3° du II de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;

5° Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ».

Pour le Département du Tarn qui participe à hauteur de 42,99 % du capital social, l'article L. 3211-1 du Code général des collectivités territoriales dispose :

« Le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.

Il est compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou à la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge.

Il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes ».

Sur la base de ces textes, l'objet social de Thémélia, société qui réunit notamment le Département du TARN et plusieurs EPCI, respectait les compétences qui sont accordées à ses actionnaires publics de par la loi.

De plus, et même si cet élément ne pouvait être pris en compte par la Chambre, il m'appartient de mentionner, les dernières dispositions prises par le législateur. La loi 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques vient compléter l'article L1522-1 du code général des collectivités territoriales en apportant une nouvelle condition pour prendre une participation dans une SEM en précisant que « l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements qui en sont actionnaires ».

Par ailleurs, vous évoquez la possibilité pour la Région Occitanie d'entrer au capital de Thémélia tout en précisant (page 11 du rapport), la position de Madame la Présidente de la Région de ne pas intervenir. Je tiens à préciser que le Département n'était pas opposé à une participation de la Région au capital de la SEM.

Enfin, vous énoncez la participation possible d'EPCI de territoires hors le TARN sur lesquels la SEM Thémélia peut intervenir. Là aussi, il n'y a aucune opposition de principe du Département d'accueillir de nouveaux actionnaires.

En tout état de cause il m'apparaît que votre recommandation pour que Thémélia saisisse l'assemblée générale d'une proposition de modification de l'actionnariat est inopérante car ce n'est plus juridiquement nécessaire et par ailleurs, comme je l'ai précisé ci-dessus, elle ne relève pas de la seule décision de la SEM et de ses actionnaires actuels.

2 – LA REMUNERATION POUR LES MANDATS RELATIFS AUX COLLEGES.

Le rapport (page 25) constate que Thémélia est titulaire de plusieurs conventions de mandat passées par le Département et il est porté une appréciation critique pour certains taux de rémunération proposés par ce prestataire.

Je tiens à rappeler, tout d'abord, que les titulaires des conventions de mandat sont reterius à l'issue d'une consultation obéissant à la réglementation des marchés publics.

Même s'il n'y a pas eu pour chaque consultation une pluralité de demandes, cette mise en concurrence impose aux candidats de présenter des dossiers avec des rémunérations au taux du marché au regard de la nature et de la complexité de l'opération.

Il s'agit d'un critère d'appréciation dans le choix des prestataires.

C'est principalement le taux de 9 % relatif à la mise aux normes accessibilité et énergie des collèges qui majore le taux moyen. Même s'il s'agit d'un mandat unique il regroupe une cinquantaine de petites opérations dans 27 collèges du Département. Cette démultiplication des affaires explique que le Département ait accepté ce taux de rémunération.

A l'exception de ce dossier, le taux moyen ressort à 4,27 % et pour une majorité de dossiers, le taux se situe entre 3 et 4 %. En tout état de cause, s'en tenir à un taux moyen me semble donner une vision réductrice alors que le Département est particulièrement attentif aux taux proposés.

De plus, il me semble que le rapport aurait pu mentionner des opérations menées par d'autres mandataires ayant eu des contrats avec des communes, départements et régions ; ce qui aurait permis de comparer avec les taux de rémunération pratiqués par d'autres SEM.

Le rapport (page 25) indique également :

« Selon la SEM, le taux de rémunération plus élevé sur les opérations de restructuration des collèges peut s'expliquer par :

- La complexité de ces opérations (rénovation en site occupé, maître d'ouvrage non utilisateur des lieux) ;*
- La multiplicité des interlocuteurs au sein des services départementaux (services bâtiments, marchés, financiers...) alors que les autres collectivités présentent une organisation plus simple, les échanges se déroulant avec un seul interlocuteur ».*

Je souhaite m'inscrire en faux par rapport à cette appréciation qui n'est étayée par aucun élément objectif et conteste cette présentation. Au sein des services du Département, chaque opération est supervisée par le Directeur des bâtiments et des ressources techniques et suivie par un chargé de mission « bâtiment ». Les interventions d'autres services, quand elles ont lieu, demeurent très ponctuelles.

Par contre pour les opérations « collège », celles-ci sont souvent plus complexes, du fait des travaux à mener en site occupé, et de la cohabitation avec les élèves et les équipes enseignantes à sécuriser. De plus, nos bâtiments sont en général impactés par des matériaux contenant de l'amiante, ce qui complexifie un peu plus les travaux de restructuration.

Le fonctionnement des EPLE induit de fait une communication plus forte, lors des conseils d'administration ou lors de réunions avec les équipes de direction et les enseignants, qui est forcément prise en compte dans le calcul du temps passé par le mandataire, sa présence étant toujours requise.

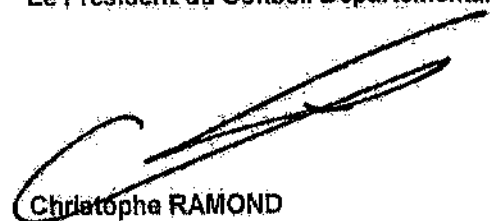
En tout état de cause, il est possible de constater à la lecture du tableau 17 (page 35) sur les mandats conclus par la SEM, qu'ils s'agissent d'opérations à destination des collectivités ou de tiers de droit privé, la grande diversité des taux proposés qui démontre une réelle personnalisation au regard du projet concerné.

3 – DOSSIERS DE LA SPL « D'UN POINT A L'AUTRE ET DE LA MAISON DES ASSOCIATIONS.

Pour ces 2 opérations, il s'agit de dossiers portés par mon prédécesseur. Aussi, je lui laisse de soin de répondre sur ces 2 sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Président du Conseil Départemental,



Christophe RAMOND