



**Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie**

Date d'envoi à fin de notification : 26/11/2013
Date de communicabilité : 29/04/2014

ROD.0590

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

– Société d'économie mixte Urbaviléo –

(Département du Pas-de-Calais)

**SUIVI, LE CAS ECHEANT, DE LA REPONSE DES ORDONNATEURS SUCCESSIFS
ET DE L'ORDONNATEUR DE LA COLLECTIVITE ACTIONNAIRE**

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS	3
I. PROCÉDURE.....	4
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	4
I - LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ.....	4
II - LES CONTRATS DE GESTION DE LA SEM.....	6
A - LA PASSATION DU CONTRAT DE 2009	6
B - LES CLAUSES DU CONTRAT DE MANAGEMENT DE 2009	7
III - LES ACTIVITÉS DE LA SEM.....	9
A - LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT ET DE CONSTRUCTION	9
1 - La convention publique d'aménagement de la zone « République/Eperon ».....	9
2 - L'opération en propre et la convention de mandat pour l'aménagement d'une friche sur la commune de Neufchâtel-Hardelot en vue de la construction de logements sociaux.....	10
3 - L'opération de construction de logements et de locaux commerciaux « Porte de Valenciennes » à Lille	10
B - LES OPERATIONS D'ASSISTANCE A LA MAITRISE D'OUVRAGE (AMO).....	11
C - LES ACTIVITES DE GESTION LOCATIVE	12
1 - La rémunération de la gestion locative.....	12
2 - Les perspectives de la gestion locative.....	12
IV - LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SOCIÉTÉ	13

Synthèse

En 2009, la société d'économie mixte (SEM) Urbaviléo a confié un mandat de management et de gestion du patrimoine immobilier à la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)¹. Ce contrat souffrait de plusieurs approximations. Le choix de déléguer la totalité de la gestion à des prestataires extérieurs s'est avéré coûteux pour la SEM au regard des prestations fournies. Il a été mis un terme à ce contrat en 2013.

La SEM dispose d'un parc locatif de faible ampleur qui lui procure peu de revenus. Le choix de maintenir deux parcs de logements sociaux distincts sur le territoire de la commune de Boulogne-sur-Mer n'est pas source d'efficience, d'autant plus qu'un seul organisme, Habitat du Littoral, gère, dans les faits, l'ensemble de ces logements, dont la cession prochaine a été décidée.

La société mène peu d'opérations d'aménagement. La convention publique d'aménagement « République/Eperon », qui est la plus importante, lui a été attribuée en 2003 sans mise en concurrence. Depuis lors, peu de réalisations se sont concrétisées.

L'aménagement immobilier sur le territoire de la commune de Neufchâtel-Hardelot, unique opération conduite en propre par la société, s'est soldé par un échec. Celui-ci s'explique notamment par des capacités techniques insuffisantes pour mener à bien des opérations d'aménagement d'envergure. Ce constat se répercute également sur la prise en charge de missions complexes d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. La SEM les fait réaliser par des prestataires extérieurs, ajoutant ainsi un échelon de sous-traitance. Sa réorientation sur ces métiers ne bénéficie donc pas des conditions les plus favorables.

La situation financière de la SEM s'est redressée mais reste fragile. Sa rentabilité demeure inférieure au seuil que ses propres dirigeants considèrent comme acceptable eu égard à sa vocation d'intérêt général.

Recommandations

1. Ajuster la composition de l'actionnariat de manière à assurer une plus grande stabilité des actionnaires.
2. Veiller à la composition de la commission d'appel d'offres pour éviter tout risque de conflit d'intérêt.
3. Engager une réflexion sur le maintien en activité de la SEM au regard du coût et de la valeur ajoutée de son intervention.

¹ Filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la SEM Urbaviléo a porté sur la période courant à partir de l'année 2007.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-2 du code des juridictions financières (CJF) s'est tenu le 26 janvier 2013 avec les ordonnateurs concernés.

Dans sa séance du 11 avril 2013, la chambre avait formulé des observations provisoires.

Lors de sa séance du 10 septembre 2013, la chambre, après avoir examiné les réponses reçues, a arrêté les observations définitives ci-après :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ

La SEM Urbaviléo est issue de la société anonyme immobilière d'économie mixte (SAIEM) de Boulogne-sur-Mer, constituée en 1972. Sa nouvelle dénomination résulte d'une mise à jour statutaire de février 2009. Elle conserve son activité originelle de gestion d'un parc locatif limité (157 logements), tout en étant devenu un acteur en matière d'aménagement auprès des collectivités territoriales du Boulonnais.

Le capital social de la SEM Urbaviléo est détenu, depuis son origine, à 55 % par la commune de Boulogne-sur-Mer et à 45 % par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). En juillet 2005, compte tenu de difficultés financières, une augmentation de capital de 572 680 €, par incorporation de réserves, a porté le capital social à un montant de 911 480 €.

La composition du capital social respecte les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoient que les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital des SEM et des voix dans les organes délibérants et imposent une participation minimale, à hauteur de 15 % du capital social, pour des actionnaires autres que des collectivités territoriales ou leurs groupements. Le nombre minimal de 7 associés n'a été atteint qu'en octobre 2010.

Afin d'atteindre ce nombre minimal d'actionnaires, les actionnaires principaux ont choisi de céder, à titre gracieux, une action à des personnes physiques. Ces prises de participations, qui varient au gré des mutations des intéressés, ne présentent aucun caractère de stabilité dans le temps. La CDC étant un organisme public, la mixité des capitaux publics et privés dans l'actionnariat est donc symbolique.

La chambre recommande à la SEM d'ajuster la composition de son actionnariat de manière à garantir une plus grande stabilité de celui-ci pour être ainsi assurée d'avoir toujours le nombre minimal d'actionnaires prévu par les textes.

Le conseil d'administration est composé de sept membres, dont quatre sont des représentants de la commune de Boulogne-sur-Mer. Depuis sa création, deux autres membres du conseil d'administration de la SEM relèvent de la CDC, un en tant que représentant de l'actionnaire et un autre en tant qu'actionnaire individuel.

Depuis le 29 octobre 2010, le septième membre est un actionnaire individuel : il s'agit du directeur général de Boulogne Développement, agence de développement économique de l'agglomération boulonnaise.

M. Frédéric Cuvillier, représentant de la commune de Boulogne-sur-Mer au conseil d'administration de la SEM, était le président du conseil d'administration et le directeur général de la société depuis 1997.

Il a renoncé à cette fonction à compter du 17 décembre 2012. Pendant la période examinée, il a également exercé les mandats de maire (2002-2012) et de président de la communauté d'agglomération du Boulonnais (2008-2012). Le nouveau président-directeur général de la SEM est désormais M. Claude Allan, qui est 1^{er} adjoint au maire de la commune de Boulogne-sur-Mer.

M. Cuvillier est président du conseil d'administration d'Habitat du littoral (HDL), l'office public d'HLM de la commune de Boulogne-sur-Mer, fonction qu'il occupe sans discontinuer depuis 2000. Cet organisme est délégataire de la gestion du parc locatif de la SEM.

Le conseil d'administration d'Urbaviléo a décidé de participer à hauteur de 30 000 € au capital de la SEM « Prestations funéraires intercommunales du Boulonnais » (SEM PFI), créée en juin 2011 avec la CAB, détentrice de 6 800 des 8 000 actions, et le Crédit municipal de Boulogne-sur Mer, pour se porter candidate à une délégation de service public de la CAB pour la gestion du crématorium « le rivage » à Saint-Martin-Boulogne. Président de cette nouvelle SEM, M. Frédéric Cuvillier se trouvait également être, au moment des faits, ordonnateur de la CAB, et président du crédit municipal. Cette situation n'est pas sans risque en termes de conflit d'intérêt au regard des fonctions exercées.

Or, les statuts d'Urbaviléo précisent, à l'article 3², que la société ne peut prendre en charge que des opérations compatibles avec son objet social. L'activité funéraire ne relevant pas de son champ de compétence, la chambre considère que cette prise de participation est irrégulière.

La société a payé, en 2010, des factures relatives à un studio meublé à Paris pour un montant cumulé de 1 622,50 €, au bénéfice d'une personne étrangère à la structure et à la SCET ; ainsi que 400 € de frais correspondants à une rencontre de l'union du pôle funéraire public. Ces sommes ont toutefois été remboursées par la SEM PFI en novembre 2011.

Deux conventions de 2003 confiaient la gestion d'Urbaviléo à des prestataires extérieurs, l'une relative à la gestion patrimoniale avec Habitat du littoral (HDL), office public de l'habitat de Boulogne-sur-Mer, l'autre pour le management de la SEM avec une filiale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la société CD Cités, devenue entretemps ICADE Cités, puis la SCET. Depuis 2009, une convention de gestion unique confie les deux missions à un groupement constitué des mêmes entités.

² Extrait des statuts, article 3 : « (...) d'une manière plus générale, elle pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptible d'en faciliter la réalisation. Elle peut réaliser toutes les opérations qui sont compatibles avec cet objet, s'y rapportent et contribuent à sa réalisation ».

Jusqu'en 2012, la SCET assurait ainsi la gestion financière, comptable, juridique et sociale, la direction d'investissement et la direction opérationnelle d'Urbaviléo. HDL intervenait dans le cadre de la gestion locative de son parc immobilier. La SEM n'employait que deux salariés, gardiens d'immeuble, et ne disposait pas de moyens opérationnels propres pour superviser les prestataires extérieurs et les résultats obtenus. Sa direction était assurée par un directeur délégué salarié de la SCET, en qualité de directeur de mission.

La convention relative à ce mandat de gestion a été dénoncée avec effet du 31 décembre 2012, soit 20 mois avant son terme. Une organisation différente a été mise en place pour faire gérer les dossiers directement par le personnel de la société. L'effectif de la SEM a été porté à 6 personnes. Le directeur a conservé ses fonctions au sein de la société, dont il est désormais salarié.

Malgré ces changements, la SEM fait toujours appel à des prestataires extérieurs pour la comptabilité. La gestion locative du parc immobilier reste confiée à HDL. Enfin, une « prestation d'appui à la gestion et d'expertises pour le volet opérationnel » a été confiée à un groupement, dont le mandataire est la SCET.

II - LES CONTRATS DE GESTION DE LA SEM

A - La passation du contrat de 2009

En 2009, la SEM a publié un appel d'offres pour une unique convention de gestion de la société comprenant deux lots : d'une part, une mission de management de société et, d'autre part, une mission de gestion du patrimoine immobilier de la société. Une seule candidature a été présentée, celle de la SCET, avec HDL comme sous-traitant du second lot.

L'offre a été déclarée recevable par la commission d'appel d'offres, alors que, comme le reconnaît la SEM, elle différait de la présentation prescrite par le règlement de consultation. Celui-ci imposait de produire un tableau de la charge de travail estimée sur une année pour chacun des intervenants ; la liste et la caractéristique des matériels informatiques et bureautiques utilisés ; l'implantation et les caractéristiques des locaux mis à disposition de l'équipe et la liste et les caractéristiques des logiciels utilisés. Aucune de ces mentions n'a été renseignée dans l'offre. Selon la SEM et la SCET, les éléments de l'offre répondaient, sur le fond, aux besoins exprimés par le pouvoir adjudicataire.

La convention du 28 septembre 2009, n'est pas conforme aux candidatures puisqu'elle a été signée par un groupement conjoint sans solidarité entre la SCET et HDL, alors que la SCET s'était présentée, lors de la mise en concurrence, avec HDL comme sous-traitant. Dans ces conditions, la chambre estime que la SCET aurait dû être la seule titulaire du marché.

A contrario, si l'intention de la SCET et d'HDL était de constituer un groupement pour le lot n° 2, leur offre était distincte de celle de la SCET sur le lot n° 1 ; elle aurait donc dû être analysée séparément par la commission d'appel d'offres et faire l'objet d'un acte d'engagement distinct.

L'existence de ce groupement, évoqué dans le document contractuel, n'a pas été établie lors de l'instruction. Elle est même contredite par d'autres pièces du dossier ; ainsi, à la page 3 de l'offre de la SCET il est précisé : « La SCET est associée dans cette offre avec Habitat du Littoral en qualité de sous-traitant pour assurer une gestion de proximité des logements et répondre aux demandes de logement des boulonnais ».

Le rapport d'ouverture des plis indique bien qu'HDL est uniquement un sous-traitant déclaré. Sur la liste récapitulative des documents produits à l'appui de l'offre, la mention « sans objet » est inscrite en regard de la pièce : « lettre d'accord des membres du groupement désignant le mandataire commun ».

Selon les parties prenantes, le statut de sous-traitant, et non de cotraitant, de HDL était clairement établi au travers des documents contractuels, rejoignant ainsi la position de la chambre. Il paraît incompréhensible que le contrat ait été signé avec un groupement. En effet, à peine de nullité, un contrat doit comporter l'identification exacte des titulaires du marché. Ce point revêt une importance particulière en cas de groupement ou, conformément aux dispositions de l'article 51 du code des marchés publics, le mandataire doit justifier des habilitations nécessaires pour représenter les membres de ce groupement.

Enfin, l'ancien président-directeur général de la SEM au moment des faits a présidé la commission d'appel d'offres qui a retenu l'offre précitée. Il était alors également le président du conseil d'administration d'HDL, membre du groupement attributaire du marché, selon le contrat signé à l'époque. La prudence aurait dû l'inciter à s'abstenir de prendre part à l'attribution du marché, comme l'ont fait les représentants de la CDC au conseil d'administration de la SEM, en raison de la candidature de la SCET, filiale de la CDC.

Au vu de la passation du mandat de management conclu en 2009, la chambre recommande à la SEM de veiller, comme elle s'y est engagée, à être attentive à la composition de sa commission d'appel d'offres, pour éviter tout risque de conflit d'intérêt.

B - Les clauses du contrat de management de 2009

L'offre de services de la SCET comprenait l'affectation d'un directeur opérationnel, en temps partagé entre son agence de Lille et le mandat de gestion d'Urbaviléo, mais ce dispositif n'a fait l'objet de mentions précises dans aucun document. La quotité de temps de travail consacrée à la SEM, notamment, n'est pas précisée dans le contrat, ni même, contrairement à ce qu'avance la SEM, dans l'offre de la SCET.

La convention de gestion prévoyait, à juste titre, que « les mandataires doivent permettre à la SEM d'exercer tout contrôle sur l'organisation qu'ils ont mise en place ». Cependant, la gestion comptable de la société était réalisée dans les agences de la SCET à Strasbourg et la distance entravait les éventuels contrôles. La SCET nie toute difficulté de contrôle liée à l'éloignement. En revanche, la SEM confirme l'observation de la chambre. Ce dysfonctionnement a d'ailleurs motivé la décision de changer de mode de gestion.

La SCET percevait une rémunération forfaitaire annuelle de 60 000 € HT pour couvrir toutes les charges dites « communes », non imputables directement aux différentes opérations. S'y ajoutent les commissions sur les cessions (1 % du prix de vente à l'unité et 0,8 % du prix de vente en bloc). Elle bénéficiait également de 80 % des rémunérations pour la coordination et l'assistance à la mise en œuvre des mandats spécifiques confiés à Urbaviléo ainsi qu'un intéressement aux résultats.

Enfin, la SCET était rémunérée pour la prise en charge de la paie des deux salariés d'Urbaviléo et pour la gestion locative. Pour cette dernière mission, ni le marché, ni aucun autre document, ne distinguait la part revenant à la SCET de celle allouée à son sous-traitant, HDL. Pourtant, la SEM a payé directement à HDL un total de 171 490 € entre 2009 et 2012. Cette pratique est irrégulière, un sous-traitant non déclaré ne pouvant prétendre au paiement direct.

Pour l'exercice 2010, la rémunération de la SCET peut donc s'établir comme suit :

Mandat de management et de gestion patrimonial (2009-2012)

Affectation	Type de rémunération	2010
Structure	Intéressement 5 % du résultat (plafonné)	6 000
	Direction société forfait	60 000
	Sous total structure	66 000
Gestion locative	Rémunération administrative de gestion patrimoniale (2,5 % des loyers)	27 000
	Rémunération pour la gestion du personnel	3 000
	Sous total gestion locative	30 000
Aménagement	Appui opérationnel (80 % de la rémunération)	339 000
	Sous total	339 000
TOTAL		435 000

Source : SCET.

En ce qui concerne l'évolution des rémunérations, la convention se bornait à mentionner une référence à la convention collective nationale de l'immobilier, sans en spécifier précisément le mode de calcul.

S'agissant des prestations dues, le contrat de management ne prévoyait aucun objectif en termes quantitatif ou qualitatif³, ni aucun critère ou élément pour apprécier les résultats de la gestion. Dans ces conditions, s'il est difficile de mesurer les résultats obtenus par la SCET par rapport aux objectifs fixés, il apparaît qu'une partie du forfait versé au titre du management de la société, soit 60 000 €, n'était pas justifié.

Ainsi, il ressort des procès-verbaux de conseils d'administration que, jusqu'en mai 2011, la SCET ne produisait pas certains documents, tels que : « des tableaux de bords sur les opérations en cours », « des prévisionnels de trésorerie », « un plan stratégique du patrimoine », « un état global des travaux », en dépit des demandes répétées des coactionnaires. Ces éléments faisaient pourtant partie des prestations à produire en contrepartie de sa rémunération forfaitaire, au titre des outils de contrôle de l'activité de la SEM Urbaviléo, de l'information des actionnaires et du suivi des documents périodiques de gestion.

Il appartenait aussi au mandataire de mettre en place la « réalisation du plan stratégique de patrimoine et du plan de développement à moyen terme de la SEM Urbaviléo, mettant en évidence l'évolution des moyens à mettre en œuvre dans tous les domaines ». Si un tel plan a bien été présenté par la SCET en septembre 2010, les coactionnaires ont éprouvé le besoin d'en faire réaliser un par un cabinet extérieur en mars 2012.

Ces imprécisions et difficultés d'application du contrat de septembre 2009 ne sont pas passées inaperçues ; elles ont donné lieu à une « rectification » à une date indéterminée, mais matérialisée par le procès-verbal du conseil d'administration du 29 octobre 2010. Les clauses « corrigées » en raison de ce qui a été qualifié d'« erreurs matérielles » ont été substituées aux termes originaux, la date du document restant inchangée.

Alors que le contrat initial avait été conclu avec un groupement constitué entre la SCET et HDL, mais signé uniquement par la SCET, la rectification susmentionnée a converti HDL en sous-traitant déclaré et rétabli ainsi la configuration que les deux candidats avaient adoptée lors de l'appel d'offres.

³ Volume d'activité, aboutissement des opérations, délais.

Ces modifications, qui ont porté sur le statut des titulaires et, par voie de conséquence, sur les éléments de rémunération, ne peuvent pas être considérées comme de simples corrections d'erreurs matérielles. Modifiant substantiellement le contenu du document contractuel, elles n'auraient même pas pu faire l'objet d'un avenant. Un nouveau contrat aurait dû être signé après appel à la concurrence.

La SEM répond que l'intention des cocontractants est claire, même si elle admet que l'erreur de rédaction du contrat a eu pour conséquence d'introduire une confusion, mais seulement en apparence, dans les relations entre la SEM, la SCET et HDL. Le contrat a été néanmoins dénoncé à compter du 31 décembre 2012.

III - LES ACTIVITÉS DE LA SEM

L'activité de la SEM s'est concentrée sur des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) au profit de collectivités territoriales et s'est ainsi éloignée des autres missions prévues dans ses statuts, notamment des activités de construction d'immeubles, des opérations d'aménagement ou de renouvellement urbain par la voie de concession ou par mandat.

Seules deux missions ont été exécutées dans ce sens au cours de la période examinée.

Il s'agit d'une convention publique d'aménagement (CPA⁴), initiée en 2003, pour l'aménagement du centre-ville de Boulogne-sur-Mer, désormais circonscrite à la zone dite « République/Eperon », et d'une opération propre, initiée en 2007, sur le territoire de la commune de Neufchâtel-Hardelot en vue de la construction d'un lotissement.

A - Les opérations d'aménagement et de construction

1 - La convention publique d'aménagement de la zone « République/Eperon »

La loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 impose une procédure de mise en concurrence avant l'attribution des concessions d'aménagements. Le Conseil d'Etat, dans sa décision n° 342147 du 18 novembre 2011 « SNC Eiffage aménagement », a rappelé les conditions de mise en œuvre des règles de publicité lors de l'élaboration des concessions d'aménagement et les conditions d'application de ces règles aux CPA en vigueur avant l'entrée en vigueur de la loi de 2005.

L'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement prévoyait bien la validation de l'ensemble des CPA déjà existantes, dès lors que leur légalité serait contestée au motif que la désignation de l'aménageur n'avait pas été précédée d'une procédure de publicité.

⁴ La convention publique d'aménagement (CPA) est l'acte par lequel une collectivité territoriale donne mandat à un tiers de réaliser une opération d'urbanisme. Elle a été remplacée depuis les lois des 20 juillet 2005 et 13 juillet 2006 par la concession d'aménagement qui est un contrat par lequel la personne publique ayant pris l'initiative de l'opération en délègue l'étude et la réalisation à un aménageur public ou privé (article L. 300-4 du code de l'urbanisme).

Selon le Conseil d'Etat, cette disposition a pour seul but de permettre aux cocontractants de poursuivre leurs relations contractuelles temporairement, afin de les dénouer dans des conditions acceptables. L'article 11 de la loi du 20 juillet 2005 ne pouvait faire obstacle à l'application du droit de l'Union européenne. Une telle disposition : « ne saurait autoriser la validation pure et simple des conventions antérieures. Qu'ainsi, le principe de sécurité juridique énoncé par l'art. 11 de la loi du 20 juillet 2005, s'il est susceptible de permettre aux cocontractants de poursuivre leurs relations contractuelles durant une période transitoire, afin de les dénouer dans des conditions acceptables, ne saurait autoriser la validation pure et simple des conventions antérieures. »

Au vu de cette jurisprudence, la CPA en date du 6 octobre 2003 signée entre la commune de Boulogne-sur-Mer et la SEM Urbaviléo aurait dû faire l'objet d'une nouvelle mise en concurrence, justifiée en outre par la nature des avenants qui lui ont été apportés ultérieurement.

La SEM, qui annonce une clôture de la concession en 2014, partage l'analyse de la chambre en considérant que *« dès lors, les parties ont pris toutes les dispositions pour régulariser la situation conformément à la jurisprudence précitée »*.

2 - L'opération en propre et la convention de mandat pour l'aménagement d'une friche sur la commune de Neufchâtel-Hardelot en vue de la construction de logements sociaux

La commune de Neufchâtel-Hardelot et la SEM Urbaviléo ont signé, le 5 mars 2007, une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement et la viabilisation de l'ancienne friche « Lavocat » en vue de la réalisation d'une opération à vocation d'habitat. Au terme de la viabilisation de l'ensemble, la SEM conduit, pour son propre compte, une opération immobilière comprenant 26 terrains à bâtir (libre de construction) et 19 logements en accession à la propriété, HDL réalisant pour sa part 56 logements sociaux au profit de la commune de Neufchâtel-Hardelot.

En définitive, sur les 19 logements prévus pour sa partie dédiée, Urbaviléo n'en a construit aucun. A l'inverse, HDL a tenu ses engagements et réalisé l'ensemble des logements qui lui avait été confiés.

Pour limiter les pertes probables, estimées à 640 000 € fin 2011, la SEM a décidé de renoncer à l'opération de construction et de mettre en vente les terrains concernés.

3 - L'opération de construction de logements et de locaux commerciaux « Porte de Valenciennes » à Lille

La SEM a signé, en septembre 2009, un contrat de promotion immobilière avec la société nationale immobilière (SNI) pour la construction d'un ensemble de 29 logements, de locaux commerciaux et parkings sur la ZAC « porte de Valenciennes », sur le territoire de la commune de Lille. Au préalable, la SNI, avec la SCET comme partenaire, avait remporté l'appel d'offres lancé par Euralille, le concessionnaire, et était devenue le maître d'ouvrage de l'opération.

Urbaviléo s'est retirée de l'opération fin 2011 et a remis l'opération à la SNI. L'ensemble des marchés ont été transférés au stade des ordres de service « démarrage des travaux » à la SNI. La société a, en effet, pris conscience du risque important que comportait l'opération et de l'incertitude sur la commercialisation en contrepartie d'une rémunération limitée⁵. Ces éléments étaient pourtant connus au moment de la candidature à l'appel d'offres. Mais si, en définitive, cette opération n'a pas eu d'impacts financiers sur la situation économique de la SEM, elle n'est pas de nature à confirmer une gestion rigoureuse de la société, d'autant plus que la SEM a également renoncé, en 2011, à une autre opération immobilière sur le territoire de la commune de Saint-Martin-Boulogne avant tous travaux. Il s'agissait de réhabiliter un ancien ensemble industriel, l'ancienne usine Conté. L'opération sera en définitive reprise par le bailleur social « Logis 62 Vilogia ». La SEM avait contracté pour cette opération un prêt de 4 M€ dont elle n'aura pas l'utilité.

B - Les opérations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO)

Cette activité d'ingénierie représente une part minoritaire de l'activité de la SEM (21 % du chiffre d'affaires réalisé en 2010). Les rémunérations perçues par la SEM Urbaviléo, dans ce domaine, reposent en grande partie sur le marché d'AMO « Grand Nausicaa » confié par la CAB. En effet, les autres études réalisées au nom de la société se répartissent en de nombreux contrats d'AMO, d'un montant souvent modeste, pour le compte de communes du littoral.

Rémunérations perçues pour les opérations d'AMO (k€)

Intitulé du projet	Contractant	2010	2011 (estimations)
Liane amont	CAB	90	53
Extension Nausicaa	CAB	78	214
Îlot central-chemins verts	Commune de Boulogne-sur-Mer	60	60
Porte de Valenciennes Lille	SNI		33
ZAC Quento	Commune du Touquet		16
Commerces CCI	CCI de Boulogne		9
Folkenstone	Habitat du littoral		9
Réseau de chauffage urbain	Commune de Boulogne-sur-Mer		7
CFA Hesdigneul	CFA Nord	24	6
Gendarmerie Caudry	SNI	15	
Baincthun pôle éducation	Commune de Baincthun	8	6
Extension mairie d'Echinghem	Commune d'Echinghem	4	2
Divers	Divers	9	13
	Total rémunérations AMO	288	427

Par délibération en date du 16 avril 2009, la CAB, propriétaire de l'ouvrage, a décidé de lancer un projet d'extension du Centre national de la mer. Le coût de ce projet, dénommé « Grand Nausicaa », est estimé par le promoteur à plus de 100 M€.

La SEM Urbaviléo est le mandataire du groupement d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Ce groupement était le seul candidat à avoir répondu à l'appel d'offres de la CAB.

⁵ Procès-verbal du conseil d'administration du 12 septembre 2011 « URBAVILEO ne peut pas se permettre de continuer cette opération car le risque porté par la société est trop important pour une rémunération limitée qui devait prendre en compte des déplacements de l'équipe opérationnelle de Boulogne vers Lille. Ce qui est contraire à l'objectif que s'est fixé la SEM. A cela se rajoute l'incertitude de tout commercialiser ».

La rémunération de la SEM pour cette seule opération d'AMO est évaluée à environ 780 000 €. A ce stade du projet, 400 000 € ont déjà été versés. Elle se situe très au-delà des rémunérations précédemment perçues par la SEM pour ce type d'activités. Au regard des missions d'AMO habituellement conduites par la SEM, les capacités techniques de celle-ci risquent de ne pas être suffisantes ; d'autant plus que la SEM a rompu son mandat de gestion avec la SCET depuis le 1^{er} janvier 2013. Sans doute, comme le rappelle Urbaviléo, pourra-t-elle recourir aux moyens de la SCET en tant que prestataire de service. Mais ce faisant, elle confirme la fragilité de son intervention au sein du groupement d'AMO.

C - Les activités de gestion locative

1 - La rémunération de la gestion locative

La SEM a confié la gestion administrative, financière et technique de ses logements à HDL en contrepartie d'une rémunération de 6,35 % du montant des loyers et charges pour les opérations de gestion courante et de 4,5 % du montant hors taxes des travaux payés pour la partie entretien.

La SCET perçoit également, en sus, 2,5 % du montant des loyers et charges, alors que les tâches qui lui sont dévolues en ce domaine sont très limitées et, au moins partiellement, redondantes avec celles d'HDL, qui a la charge de l'essentiel de la gestion patrimoniale de la SEM. La rémunération de la SCET pour cette activité paraît donc élevée.

Elle perçoit en outre 7 % du montant des salaires bruts pour la gestion du personnel de la SEM, soit les deux gardiens d'immeuble, comme prévu par la convention de gestion en vigueur de 2009 à 2012.

Il s'ensuit une double rémunération qui engendre des coûts d'externalisation élevés pour la SEM. Ces frais expliquent que la rentabilité de cette activité soit proche de zéro (0,50 % en 2010) ; la SEM n'est pas en mesure alors de faire les travaux nécessaires à l'entretien du parc de logements.

La SEM partage la position de la chambre sur ce point puisqu'elle confirme que le mode de gestion devait être corrigé ; elle a mis fin au contrat de management.

2 - Les perspectives de la gestion locative

La convention d'utilité sociale (CUS) prévue par la législation en vigueur est établie sur la base d'un plan stratégique de patrimoine (PSP). La présentation de ce document est obligatoire pour chaque bailleur social, conformément à l'article L. 411-9 du code de la construction et de l'habitation (CCH). Le PSP définit l'évolution à moyen et long termes des différentes composantes du parc locatif de l'organisme ainsi que les choix de gestion et d'investissement qui en résultent.

Parmi les risques analysés, il appartient au bailleur d'établir un état des risques techniques dont le montant des besoins de travaux pour le parc de logements (programme de gros entretien).

Le chiffrage réalisé par HDL en 2009 était le suivant :

Programme gros entretien 2009-2014

ENSEMBLES IMMOBILIERS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total par patrimoine
résidence Désille		3 000 €	3 000 €	3 000 €	3 000 €	3 000 €	15 000 €
résidence Adamy	20 720 €	272 312 €	269 874 €	346 347 €	58 220 €	109 920 €	1 077 393 €
résidence Saint Louis		1 500 €	25 400 €	4 800 €	4 200 €	25 975 €	61 875 €
rés. Thomas Nowell	17 000 €	8 000 €	105 000 €	31 440 €	2 000 €	2 000 €	70 490 €
résidence Lamartine	210 000 €	201 000 €	154 616 €	14 500 €	45 740 €	16 000 €	641 856 €
BESOINS DE FINANCEMENT	247 720 €	485 812 €	463 390 €	400 087 €	113 160 €	156 895 €	1 867 064 €
DEPENSES REALISEES	16 287 €	10 347 €					26 634 €
DIFFERENCE	-231 433 €	-475 465 €	-463 390 €	-400 087 €	-113 160 €	-156 895 €	-1 840 430 €
INSCRIPTION EN PROVISIONS	0 €	0 €	0 €	0 €			

Source : Habitat du littoral.

Le besoin de financement s'accroît au fil du temps ; il apparaît que la SEM n'a pas les moyens de réaliser un tel programme d'investissements. Si aucune action n'est menée à brève échéance en la matière, son parc locatif va se dégrader.

L'activité de gestion locative de la SEM porte sur 157 logements. A titre de comparaison, HDL, par ailleurs titulaire du mandat de gestion du parc de la SEM, dispose d'un patrimoine de 5 775 logements et emploie 180 personnes.

La cohabitation sur le même territoire géographique de ces deux organismes rattachés à la commune de Boulogne-sur-Mer ne contribue pas à une gestion efficiente. Au contraire, la plupart des restructurations en cours dans le logement social s'inscrivent dans une logique de recherche d'économies d'échelle prônée par la Mission interministérielle d'inspection du logement social (Miilos).

La SEM a fait part de la décision de son conseil d'administration de lancer une consultation ouverte pour recueillir les offres de différents bailleurs et faire réaliser une estimation de la valeur de son patrimoine.

La chambre prend acte de l'engagement de ces démarches en vue de recentrer les activités de la SEM sur les secteurs traditionnels de la construction et de l'aménagement. Elle envisage également de renforcer ses fonds propres.

IV - LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SOCIÉTÉ

Le ratio de solvabilité de la SEM, qui mesure le rapport entre les ressources propres et le total du bilan, était de 18,61 % en 2011.

Le chiffre d'affaires de la SEM Urbaviléo se compose, pour les deux tiers, d'activités de gestion locative et, pour 21 %, des études. L'activité de construction et d'aménagement (8 %) est très réduite. Les sommes enregistrées en concession représentent le forfait annuel versé par la commune de Boulogne-sur-Mer pour la CPA « République/Eperon ». Les orientations stratégiques de la SEM, décrites par ces dirigeants, prévoient une réorientation vers une part plus significative de concessions d'aménagement, confirmant une évolution de la gestion immobilière vers les métiers de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de l'aménagement.

Le bénéfice reste faible au cours des dernières années. Il est passé de 88 447 € en 2008 à 42 369 € en 2011, puis 47 235 € en 2012.

Le résultat d'exploitation affichant un solde déficitaire de - 140 848 € en 2011, le bénéfice réalisé de 42 369 € au cours de cet exercice tient au résultat exceptionnel de 300 547 € obtenu par les plus-values sur cession d'actifs immobiliers, hors vente sur opérations de construction.

Les faibles bénéfices ne doivent pas masquer les fragilités de la SEM Urbaviléo. Ainsi, les activités d'aménagement et de construction affichaient un solde négatif de - 330 584 € en 2011, alors même que les pertes de l'opération « Neufchâtel-Hardelot » n'étaient pas encore comptabilisées.

Jusqu'en 2009, la rentabilité se maintenait au-dessus de 5 %, seuil qu'Urbaviléo tient pour « acceptable », compte tenu de sa vocation d'intérêt général. En 2010, la rentabilité baisse à 3,3 %, niveau qu'elle conserve en 2012 à 3,8 %, si l'on fait abstraction de la chute en 2011 avec une rentabilité de 0,8 %. En tout état de cause, la rentabilité est désormais inférieure au seuil de 5 %.

La SEM tient ces difficultés pour conjoncturelles, même si l'amélioration de 2012, par rapport à 2011, ne fait que récupérer la tendance 2010. Les perspectives sont, en effet, améliorées, puisque les comptes ont été purgés des incertitudes par l'abandon de l'opération d'Hardelot et la décision de céder le patrimoine locatif. Toutefois, dans l'attente du plein effet de la réorientation envisagée des activités, cette embellie ne remédie pas aux fragilités structurelles de la société.

Ces fragilités se traduisent par des difficultés de trésorerie structurelles, évoquées dans le procès-verbal du conseil d'administration du 16 février 2012 : *« la trésorerie est de - 130 k€ en décembre 2011 en précisant que 570 k€ de dettes à la commune de Boulogne-sur-Mer (...) font l'objet d'un report de paiement d'une année et qu'il sera demandé l'étude d'une offre de prêt en fonction de l'évolution de la SEM. Il faut noter aussi que la TVA suite à la vente du bâtiment Alkos sera versée en janvier 2012, soit 253 k€ »*. L'écart entre ce besoin de financement de l'ordre de 1 M€ et les disponibilités inscrites au bilan était important. Un audit extérieur confirmait que *« la trésorerie de la SEM présentait au 31 décembre 2011 un déficit net de - 687 k€ »*.

La SEM Urbaviléo devait, en effet, restituer à la commune de Boulogne-sur-Mer 8 logements en février 2006. Avec effet du 1^{er} janvier 2010, la commune a renoncé à cette restitution en contrepartie d'une indemnité de 570 000 €, valeur des appartements fixée par le service des domaines, afin que la SEM en conserve la pleine propriété. Cette indemnité a bien été comptabilisée à l'actif et amortie sur l'exercice 2010. La SEM était également redevable, à la commune, des loyers reçus pour la période de 2006 à 2009 pour un montant cumulé de 64 600 €. Si le reversement des loyers a bien eu lieu en 2011, l'indemnité, plus de 3 ans après la constatation de la dette, et 7 ans après le fait générateur, n'était toujours pas réglée. Un emprunt a toutefois été mobilisé en 2013 en vue d'y remédier.

En ce qui concerne l'opération de Neuchâtel-Hardelot, la SEM fait état d'une promesse de vente des terrains pour 600 000 €. Elle a obtenu l'ouverture d'une ligne de trésorerie auprès du Crédit Coopératif, mobilisée jusqu'à la cession effective, prévue en septembre 2013.

La SEM bénéficie, par ailleurs, de la garantie de ses emprunts par la commune de Boulogne-sur-Mer. Le montant total des emprunts garantis restant à rembourser, qui s'élevait globalement à 6 M€ en 2010, s'est réduit, selon les précisions apportées par la commune, à 4,4 M€ au 1^{er} janvier 2013.

La situation financière de la SEM Urbaviléo demeure fragile ; elle fait courir des risques à ses actionnaires, notamment à la commune de Boulogne-sur-Mer, au titre des créances impayées ou de la mise en jeu de la garantie des emprunts. La décision de céder le parc de logement est justifiée au vu de la faible rentabilité de sa gestion. Les difficultés rencontrées pour mener à bonne fin les opérations d'aménagement ne permettent pas d'envisager avec optimisme la réorientation envisagée vers ce métier.

Compte tenu de l'insuffisance des capacités techniques propres de la SEM, son intervention dans des missions complexes d'assistance à maîtrise d'ouvrage risque de se résumer à l'ajout d'un échelon de sous-traitance.

La chambre recommande donc aux actionnaires de la SEM d'engager une réflexion sur l'intérêt que présente la poursuite de son activité.

*

* *



Chambre régionale des comptes
de Nord-Pas-de-Calais, Picardie

ROD.0590

REPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

– Société d'économie mixte Urbaviléo –

(Département du Pas-de-Calais)

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- M. Frédéric Cuvillier :	Pas de réponse.
- M. Claude Allan :	Réponse de 5 pages.

- Collectivité actionnaire :

- Commune de Boulogne-sur-Mer :	Réponse de 3 pages.
---------------------------------	---------------------

« 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** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).