



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

Société d'économie mixte CITADIS (Département de Vaucluse)

Exercices 2013 à 2019

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 février 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
INTRODUCTION.....	5
1 PRESENTATION DE L'EVOLUTION STRUCTURELLE DE LA SAEM CITADIS	6
1.1 Une société ancienne qui s'est éloignée de ses collectivités actionnaires	6
1.2 La répartition du capital social entre les collectivités actionnaires n'est plus conforme avec les compétences qu'elles détiennent	8
2 LA STRATEGIE DE DIVERSIFICATION	10
2.1 Des prises de participations dans des sociétés civiles immobilières contreproductives sur le plan financier	10
2.2 Edifis, une filiale aux résultats ne servant pas la stratégie de développement de la SAEM Citadis	13
3 LES LIENS AVEC LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE TERRITOIRE VAUCLUSE.....	16
3.1 Une convention d'assistance administrative et financière mal conçue.....	16
3.2 Un groupement d'intérêt économique qui reste à sécuriser.....	18
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	20
4.1 Remarque liminaire sur la fiabilité des comptes.....	20
4.2 Un chiffre d'affaires analytique tendancielleme nt en baisse.	21
4.3 Des charges d'exploitation en forte diminution qui restent élevées en regard des produits d'exploitation.	23
4.4 Le suivi de la rentabilité par opération montre un faible niveau des marges ainsi qu'un temps passé par les chargés d'opérations trop important	26
4.5 Une structure bilancielle qui se dégrade	28
5 LES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT	31
5.1 L'encadrement juridique des concessions	31
5.2 Un stock qui commence à se dégonfler seulement en 2019	32
5.3 L'exécution des concessions.....	35
5.3.1 Une réalisation des concessions lente et risquée	35
5.3.2 La concession du pôle technologique Agroparc-1237-Grand Avignon.....	36
5.3.3 La concession de la ZFU d'Avignon- 1124- Ville d'Avignon.	37
5.3.4 La concession du centre ancien- 1245- Carpentras.....	39
ANNEXES	41

SYNTHÈSE

Créée en mars 1960, à l'initiative de la commune d'Avignon et du département de Vaucluse, la société d'équipement, de développement et de valorisation (SEDV), dénommée Citadis à partir de 1995 avait vocation à être un outil de développement et d'aménagement au service de l'ensemble du territoire vauclusien.

Dotée d'un capital social de 10 millions d'euros (M€), cette société anonyme d'économie mixte (SAEM) à conseil d'administration s'est progressivement orientée, grâce à des évolutions statutaires lui permettant de le faire, vers des opérations de mandats et des opérations propres plus risquées et plus rémunératrices, en s'éloignant de ses bases vauclusiennes. Les collectivités publiques actionnaires n'ont pas pris en considération les évolutions réglementaires relatives à leur participation dans la SAEM, induisant un hiatus entre leurs compétences et leur capacité à participer au capital social.

Les décisions de gestion tendant à diversifier les activités de la société en participant à des SCI ou en créant une filiale dédiée à l'immobilier d'entreprise ne lui ont pas apporté les bénéfices attendus en termes de développement. Pendant la période 2013-2019, son chiffre d'affaires est en baisse de près de 7 % par an et la SAEM affiche un résultat déficitaire cumulé de 663 K€. Ces difficultés d'exploitation se doublent d'une structure bilancielle dégradée avec en particulier une trésorerie nette négative sur tous les exercices depuis 2014.

En dépit de plusieurs plans d'action ambitieux, la société, dont la rentabilité est insuffisante et les prix de revient trop élevés, ne parvient pas à trouver de nouveaux débouchés. Des collectivités du Vaucluse s'orientent désormais vers la SPLA T84, société publique locale d'aménagement créée en 2014 par le conseil départemental. Elles sont de plus en plus nombreuses à être devenues actionnaires de la SPLA ce qui leur permet d'y avoir recours, sans mise en concurrence, dans le cadre des procédures liées à la commande publique, réduisant encore les prospects de Citadis sur le territoire vauclusien.

La SPLA-T84, concurrente directe de la SAEM, s'appuie pourtant exclusivement sur les ressources humaines de celle-ci pour fonctionner. Une partie de la compétence technique et commerciale de la SAEM fonctionne déjà, irrégulièrement, en temps partagé pour le compte de la SPLA. La création d'un groupement d'intérêt économique le 1^{er} janvier 2019 par la SAEM Citadis et la SPLA T84, afin de mutualiser les fonctions supports, et la nomination comme administrateur unique, de l'ancien directeur financier de la SAEM, contribue également, outre la fragilité du montage juridique, à affaiblir le pilotage du chiffre d'affaires de la SAEM.

Enfin, dans cet environnement défavorable, l'absence de perspective de développement du portefeuille des concessions d'aménagement à bout de souffle ne permet pas d'entrevoir un rebond de la situation de la SAEM, d'autant plus que la communauté d'agglomération du Grand Avignon et la commune d'Avignon envisagent de créer conjointement leur propre outil d'aménagement.

INTRODUCTION

Inscrit au programme de la chambre pour 2019, le contrôle de la société anonyme d'économie mixte (SAEM) Citadis a porté sur les comptes des exercices débutant le 1^{er} janvier 2013 et se terminant le 31 décembre 2019.

L'ouverture du contrôle, couvrant la période du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2018 a été notifiée le 6 décembre 2019 à Mme Cécile Helle, présidente directrice générale du 16 mai 2014 au 27 juin 2019, puis présidente du 28 juin 2019 au 12 octobre 2020, à M. Frédéric Rogier, PDG de janvier 2013 au 22 avril 2013, à M. Philippe Marcucci, PDG du 22 avril 2013 au 15 mai 2014. L'extension de la période de contrôle jusqu'au 31 décembre 2019 a été notifié à Mme Cécile Helle ainsi qu'à Mme Virginie Delormel, directrice générale à compter du 28 juin 2019 jusqu'à la fin de la période contrôlée soit le 31 décembre 2019.

Un entretien de fin de contrôle, s'est tenu le 4 juin 2021 par visio-conférence avec Mme Cécile Helle, M. Roussin, PDG de la SEM depuis le 12 octobre 2020 également en visio-conférence, le vendredi 11 juin 2021. En vertu de l'article R. 241-8 du CJF qui dispose que s'agissant de la vérification des comptes et de l'examen de la gestion d'une société bénéficiant de concours publics, l'entretien de fin de contrôle revêt un caractère facultatif, aucun autre entretien ne s'est tenu.

La chambre a arrêté ses observations provisoires le 9 juillet 2021. Ces observations et les extraits aux tiers mis en cause ont été transmis aux ordonnateurs successifs et aux tiers concernés. Mme Santoni, actuelle PDG de Citadis, a répondu le 26 novembre au titre de sa fonction dans la société et en sa qualité de présidente du département de Vaucluse. Mme Cécile Helle, maire d'Avignon, a répondu en sa qualité d'ancienne PDG de Citadis, le 2 décembre 2021. La chambre a également reçu des réponses du président de la Chambre de commerce et d'industrie de Vaucluse, le 18 octobre 2021 et du maire de Carpentras, le 29 novembre 2021. Aucune demande d'audition n'est parvenue à la chambre avant qu'elle n'arrête ses observations définitives le 10 février 2022.

1 PRESENTATION DE L'EVOLUTION STRUCTURELLE DE LA SAEM CITADIS

1.1 Une société ancienne qui s'est éloignée de ses collectivités actionnaires

Créée en mars 1960 à l'initiative d'Henri Duffaut, maire d'Avignon de 1958 à 1983, et de Jean Garcin, conseiller général de L'Isle-sur-la-Sorgue, puis président du conseil général de Vaucluse de 1970 à 1992, la société d'équipement, de développement et de valorisation (SEDV) est une SAEM à conseil d'administration, dénommée Citadis à partir de 1995. Elle avait vocation à devenir un outil de développement et d'aménagement au service de l'ensemble du territoire vauclusien. La mise en place d'une présidence alternée tous les trois ans, entre le département et la ville d'Avignon, entendait préserver le développement de la société des différends politiques entre les deux principaux actionnaires.

Toutefois, cette alternance, non inscrite dans les statuts, a été abandonnée en mai 2014 à l'initiative du conseil départemental, d'abord de façon transitoire¹ puis plus pérenne². De fait, pendant la période sous revue de 2013 à 2019, la présidence et la direction générale ont été assurées exclusivement par des représentants de la ville d'Avignon. Le département s'est désengagé de la gouvernance exécutive de la SAEM Citadis, avant d'y revenir en 2020³ suite à la démission de Mme Helle, maire d'Avignon et présidente de la société.

Dans le même temps, le département a procédé à la création d'une société publique locale (SPL) dénommée territoire 84 dont l'incidence sur la SAEM est analysée *infra*.

À partir de 2017, la commune d'Avignon et la communauté d'agglomération du grand Avignon se sont également engagées dans la création, sur le point d'aboutir en 2021, d'une SPL.

Le rapport d'animation stratégique de 2015 relève la faiblesse du contrôle politique sur la stratégie de la société (« *Une large confiance des élus, dans le passé, n'a pas suscité la volonté de lui dicter une stratégie déterminée par les choix politiques.* ») et « *[ces facteurs] n'ont pas contribué à la prise de conscience que cette société réalisait ses bons résultats sur des opérations exceptionnelles et bien éloignées des problématiques locales.* »).

¹ Extrait du procès-verbal du conseil d'administration du 16 mai 2014. « *La Ville était donc Présidente jusqu'à ce jour et c'est en principe au Département de prendre la suite. Or les élections cantonales prévues en 2015 (ou en 2016) et les projets de réforme territoriale risquent de limiter la durée du mandat du Département. Aussi le Président ne souhaite pas que celui-ci assume le mandat de président pour une courte période et propose donc que la Ville d'Avignon continue d'assurer la Présidence pour une ou deux années* ».

² Extrait du procès-verbal du conseil d'administration du 10 novembre 2017 « *La Ville était donc Présidente jusqu'à ce jour et c'est en principe au Département de prendre la suite. Le Département ne souhaitant pas occuper cette fonction, la Présidente accepte de poursuivre son mandat* ».

³ Le Conseil d'Administration de la SAEM du 12 octobre 2020 a, suite à la démission de Mme Helle de ses fonctions de présidente, désigné le conseil départemental de Vaucluse représenté par Monsieur Jean-Marie Roussin en qualité de président du conseil d'administration et la ville d'Avignon représentée par Monsieur Paul-Roger Gontard en qualité de vice-président. Le conseil d'administration du 5 novembre 2020 a décidé d'unifier à nouveau les fonctions de président et de direction générale. Mme Virginie Delormel a été révoquée de sa fonction de directrice générale et M. Jean-Marie Roussin est devenu président-directeur-général de la société à compter de cette date.

À cet éloignement s'est ajouté une crise de confiance entre la présidente et le directeur exécutif, cristallisée par le départ de ce dernier en 2019. Il n'a plus assisté aux conseils d'administration à partir de mai 2018 et la séparation a été actée en ces termes dans le compte rendu du conseil d'administration du 28 octobre 2018 « *[la présidente] a reçu certains retours négatifs d'élus locaux pouvant aller jusqu'à installer une défiance vis-à-vis de l'outil Citadis. La commande publique locale étant importante pour la société, cette situation devenait préoccupante car la Ville d'Avignon ne peut pas être la seule à procurer de nouvelles activités à la société sur ce secteur.* »

À la suite de la rupture conventionnelle avec l'ancien directeur, les fonctions de président et de directeur général ont été disjointes par une modification des statuts intervenue en juin 2019 et la direction générale a été confiée à Mme Virginie Delormel, madame la maire d'Avignon continuant d'en assurer la présidence.

L'article 2 des statuts de la société prévoit qu'elle a pour objet de procéder ou faire procéder :

- *« à l'étude et la réalisation, à la demande des collectivités territoriales, de tous projets se rapportant à la valorisation de leur territoire et à leur développement économique*
- *à l'étude et la réalisation des opérations d'aménagement déterminées par les articles L. 300-1 et suivant du code de l'urbanisme*
- *à l'étude et la réalisation d'opérations de construction d'équipements publics ou privés, d'immeubles à usage industriel, commercial et artisanal, à usage de bureaux ou d'habitation. Ces immeubles sont destinés soit à la vente, soit à la location.*
- *à la gestion et la mise en valeur, par tout moyen, d'immeubles et équipements de toute nature réalisés par elle ou par toute personne publique ou privée,*
- *à l'étude et la mise en œuvre d'actions d'animation, de promotion, d'accueil et généralement tous projets se rapportant au développement économique.*

La Société pourra en outre réaliser de manière générale toutes les opérations mobilières, immobilières, commerciales et financières qui sont compatibles avec cet objet et qui contribuent à sa réalisation. La Société exercera les activités visées ci-dessus tant pour son propre compte que pour le compte d'autrui. Elle pourra en particulier exercer ces activités dans le cadre de conventions passées dans les conditions définies aux articles L. 1523-2 à L. 1523-4 du CGCT. »

Par ailleurs, en 2014, l'objet social de la société ci-dessus défini a été complété, dans le respect des conditions prévues à l'article L. 1524-1 du CGCT⁴. Un sixième alinéa a été ajouté à cet article 2 lui permettant également de procéder à l'étude et la mise en œuvre d'une politique de développement durable, tant pour ses activités propres que pour ses actionnaires, ses filiales ou des tiers, à l'investissement, la réalisation et l'exploitation de tous réseaux et systèmes de production dans le domaine des énergies renouvelables telles que photovoltaïque, éolien,

⁴ Article L. 1524-1 du CGCT : « *À peine de nullité, l'accord du représentant d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou d'un établissement public de santé, d'un établissement public social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire sur la modification portant sur l'objet social, la composition du capital ou les structures des organes dirigeants d'une société d'économie mixte locale ne peut intervenir sans une délibération préalable de son assemblée délibérante approuvant la modification. Le projet de modification est annexé à la délibération transmise au représentant de l'État et soumise au contrôle de légalité dans les conditions prévues aux articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2, L. 5211-3, L. 5421-2 et L. 5721-4* ».

géothermie, réseaux de chaleur [et] de tous dispositifs d'économie d'énergie dans la construction.

Grâce à cet objet social très vaste, la SAEM s'est engagée au fil du temps dans des opérations pour des tiers non actionnaires, bien au-delà du territoire vauclusien, notamment en développant une expertise reconnue d'assistance à maîtrise d'ouvrage, dans le domaine sanitaire et médico-social en région sud et sur l'ensemble du territoire métropolitain.

In fine, l'absence d'un portage politique concordant entre le département de Vaucluse et la commune d'Avignon, une information règlementaire défailante des assemblées délibérantes des actionnaires publics sur les activités de la SAEM et l'élargissement progressif de son objet social ont conduit à son autonomisation croissante vis-à-vis de ses collectivités actionnaires.

1.2 La répartition du capital social entre les collectivités actionnaires n'est plus conforme avec les compétences qu'elles détiennent

La SAEM est dotée d'un capital social de 10 M€, cohérent avec son objet principal d'aménagement, réparti en 5 334 actions détenues à 61,6 % par des collectivités territoriales dont le département de Vaucluse (pour 28,12 % des parts), les villes d'Avignon (29,5 % des parts) et du Pontet (0,19 % des parts), et la communauté d'agglomération du Grand Avignon (COGA) (4,19 % des parts).

Tableau n° 1 : Répartition des actions

<i>En milliers d'euros</i>	Actions	Capital détenu 2019
Collectivités locales (61,6 %)	3 284	6 157
<i>Ville d'Avignon</i>	1550	2 906
<i>Département de Vaucluse</i>	1500	2 812
<i>Communauté d'agglomération du grand Avignon (COGA)</i>	224	420
<i>Ville du Pontet</i>	10	19
Autres actionnaires (38,4 %)	2 050	3 843
<i>Caisse des dépôts et consignations</i>	1250	2343
<i>Chambre de commerce et d'industrie de Vaucluse</i>	200	375
<i>Dexia</i>	100	188
<i>Mistral habitat</i>	100	188
<i>Grand Avignon résidences</i>	100	188
<i>Grand delta habitat</i>	100	188
<i>Caisse d'épargne</i>	100	188
Total capital social	5 334	10 000

Source : statuts de la SAEM Citadis.

En vertu des dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT dans sa version applicable du 3 janvier 2002 au 29 janvier 2014, les communes pouvaient rester actionnaires d'une SAEM dont l'objet social correspond à une compétence transférée à un établissement public de

coopération intercommunale (EPCI), à condition de céder à ce dernier plus des deux tiers des actions qu'elles détenaient antérieurement. En effet au sein du bloc communal, la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements répond aux principes jurisprudentiels de spécialité et d'exclusivité. Une commune dessaisie d'une compétence ne peut plus intervenir dans le champ de celle-ci, y compris financièrement.

Les communes d'Avignon et du Pontet sont toutes deux membres de la communauté d'agglomération du grand Avignon. Dans les compétences obligatoires des statuts de cette dernière figurent, au titre du développement économique (5.1.1), « *la création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire artisanale touristique portuaire et aéroportuaire* » et au titre de l'aménagement de l'espace communautaire (5.2.2) « *la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.* ».

Les deux communes ayant transféré, au moins partiellement, leur compétence aménagement et développement économique correspondant à l'objet social de la SAEM à l'EPCI, elles se trouvaient dans le cas visé par l'article L. 1521-1 du CGCT. Si elles souhaitaient rester actionnaires, elles devaient céder au minimum les deux tiers de leur actions respectives à la COGA déjà actionnaire de la SAEM. Or, seule la ville du Pontet a cédé à la communauté d'agglomération en décembre 2002, 190 actions sur les 200 qu'elle détenait précédemment.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé, prévoit que les régions et les départements ne peuvent intervenir que dans le champ de leurs compétences d'attribution. L'article 133 – (VII) de la loi Notré dispose que les départements doivent se désengager des SAEM dont l'objet social n'entre plus dans le champ de leurs compétences d'attribution. Pour le département de Vaucluse au moins une partie de l'objet social de la SAEM ne correspond plus à sa compétence désormais limitative. En effet, si l'aménagement foncier figure toujours dans les compétences des départements, en revanche « *l'étude et la réalisation, à la demande des collectivités territoriales, de tous projets se rapportant à la valorisation de leur territoire et à leur développement économique* » est, aux termes de l'article L. 1511-2 du CGCT, une compétence détenue par la Région, seule habilitée à définir et octroyer des aides en faveur de la création ou l'extension d'activités économiques.

Le département de Vaucluse aurait donc également dû céder les deux tiers de ses actions à la Région en charge du développement économique. Les services du département considèrent que « *l'objet de Citadis est celui de l'aménagement et de la construction sur lequel se base le Département pour mener à bien ses projets dans ses domaines de compétences dévolues par la loi.* » et cite les opérations au profit des villes du département de Vaucluse comportant, soit des constructions de logements sociaux, soit des constructions d'établissements sociaux et médico-sociaux. En revanche, il ne répond pas sur sa perte de compétence sur le volet développement économique de ce même objet social qui aurait dû le conduire à solliciter la Région pour le transfert partiel de ses actions, ce qui n'a également pas été fait.

La difficulté d'application de ce principe, rappelé par la Cour des Comptes dans son rapport de mai 2019⁵, en raison des situations de blocage qui peuvent en résulter ne fait pas obstacle à la prise en compte de cette question par les actionnaires de la SAEM.

Sans méconnaître la complexité de la mise en œuvre de cette opération qui implique des décisions politiques, administratives et financières, la chambre invite la SAEM à remettre en cohérence la composition de son capital social avec la compétence détenue par les collectivités actionnaires.

2 LA STRATEGIE DE DIVERSIFICATION

Depuis 1993, l'activité des SAEM est progressivement soumise aux procédures d'appel à concurrence pour les délégations de service public, les prestations de services, les opérations sous mandat et les concessions d'aménagement. Pour la SAEM Citadis, l'entrée dans le champ concurrentiel s'est traduite par une perte de chiffre d'affaires qui l'a conduite, pour se développer, à se créer des débouchés ou à faciliter ses opérations avec des mécanismes plus souples que celui offert par le cadre réglementaire des SAEM. La société a donc pris des participations dans des sociétés civiles immobilières et a créé, en 2014, sa propre filiale afin de réaliser des opérations d'immobilier d'entreprise identifiées dans sa stratégie de développement comme un secteur porteur.

2.1 Des prises de participations dans des sociétés civiles immobilières contreproductives sur le plan financier

L'article L.1523-1 du CGCT autorise les SAEM à créer des filiales et à prendre des participations dans des sociétés privées en respectant des règles de décisions spécifiques afin que les actionnaires prennent la mesure du risque afférent. En effet, les filiales et les participations ne sont pas soumises aux dispositions du CGCT et exposent indirectement les collectivités et groupements d'actionnaires de la SAEM à leurs pertes éventuelles.

Toutes les sociétés civiles immobilières (SCI), dont la SAEM détient des participations, ont été créés hors de la période sous revue⁶. En conséquence la chambre n'a pas analysé les conditions réglementaires d'approbation par le conseil d'administration de la SAEM, de ces prises de participations.

⁵ Cour des Comptes, mai 2019, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale- « *Les sociétés d'économie mixte locales. Un outil des collectivités à sécuriser* ».

⁶ Cf. Présentation synthétique des participations et filiales en annexe 1.

Tableau n° 2 : Prise de participations SCI situation au 31/12/2018

Dénomination de la SCI	Capital social en €	Quote part Citadis	Données dernier exercice connu			Observations
			Résultat cumulé en €	Valeur comptable brute en €	Avances et prêts non remboursés en €	
SCI du Chemin de Saint Jean	10 000	51,00 %	- 129 199	5 100		Clôturée le 06/05/2014
SCI des Fenaisons	10 000	30,00 %	- 621 312	3 000	151 000	Provision de 153 K€
SCI de la Croix Rouge	10 000	48,00 %	- 631 425	5 000	622 000	
SCI du Parc Expos Avignon	100 000	45,00 %	- 867 193	45 000	1 066 000	Provision de 429 K€
	Total SCI en activité		- 2 119 930	53 000	1 839 000	

Source : CRC d'après statuts et comptes sociaux des SCI et comptes sociaux de la SAEM Citadis.

Si ces prises de participation répondaient à la volonté de la SAEM de diversifier son activité et fluidifier la gestion des biens qu'elle avait acquis ou construit, force est de constater que ces SCI cumulent les déficits traduisant leur fragilité financière pour des raisons variées développées ci-après et surtout pèsent directement sur les fonds propres de Citadis à hauteur de 1,8 M€ à la fin de 2018.

- *La SCI du chemin de Saint jean*

La SCI du chemin de Saint jean créée par Citadis et la caisse des dépôts et consignations (CDC), devait réaliser deux bâtiments de 44 logements locatifs dans le cadre d'une opération plus vaste de création de 102 logements sur parking. Faute d'avoir trouvé des financements adaptés⁷ à cette réalisation, la SCI a été liquidée le 31 décembre 2013.

Cette liquidation s'est traduite pour la SAEM, actionnaire majoritaire à 51 %, par l'abandon des créances pour un montant de 76 247,39 €. Cette perte, provisionnée à hauteur de seulement 9 373 €, a été comptabilisée en résultat exceptionnel au bilan de 2013.

- *La SCI Croix rouge*

La SCI Croix rouge, dont la gérance est assurée par la SAEM, a été créée par acte sous seing privé en août 2007 pour gérer un hôtel d'entreprise implanté dans les anciens locaux de l'école d'infirmières de la Croix Rouge. Son capital social, de 10 000 €, est détenu à hauteur de

⁷ Extrait du compte rendu du CA du 22 avril 2013 « Ce programme devait bénéficier d'un prêt locatif intermédiaire mais le taux pratiqué s'est révélé peu attractif et la durée du prêt trop courte. Citadis s'est alors tournée vers un prêt locatif social mais les bailleurs institutionnels susceptibles d'être intéressés par l'opération ont trouvé le prix de la charge foncière trop élevé et incompatible avec leurs bilans financiers. L'opération ne pouvant rester inachevée, la solution de poursuivre en accession s'est imposée d'autant que la totalité des marchés de travaux sont signés, la livraison est unique et ne peut souffrir de rupture de chantier compte tenu de l'imbrication des immeubles ».

48 % par Citadis, à 47 % par la CDC et à 5 % par la société du marché d'intérêt national d'Avignon (SMINA)⁸, SAEM également présidée par madame la maire d'Avignon.

La SCI est titulaire d'un bail emphytéotique administratif (BEA) de 32 ans passé avec la commune d'Avignon. Le BEA contient des obligations d'investissement au travers d'un plan général d'entretien du bâtiment. Ce plan n'a pu être produit à la chambre et les dépenses afférentes ne sont pas individualisées dans les charges du compte de résultat prévisionnel.

L'hôtel d'entreprises de la Croix Rouge se situe dans le périmètre de la zone franche urbaine (ZFU) d'Avignon ce qui permet aux entreprises éligibles, de bénéficier, sous certaines conditions, d'une exonération d'impôt sur les bénéfices pendant 8 ans. Nonobstant cet avantage fiscal, le rendement locatif attendu n'est pas au rendez-vous. La SMINA qui assurait la gestion locative du bâtiment s'est, pour cette raison, désengagée en 2016, obligeant Citadis à reprendre le mandat de gestion moyennant une rémunération de 5 % des loyers mis en recouvrement.

Citadis n'a provisionné aucune dépréciation du compte courant d'associé considérant, sans démonstration à l'appui, que le modèle de rentabilité de la SCI doit s'apprécier sur le long terme. Elle a même accru sa participation en situation nette de 165 040 € entre 2013 et 2019. La chambre relève d'une part que dans les prévisions de la SAEM, le résultat cumulé ne redevient positif qu'en 2032, et d'autre part, que l'hypothèse de croissance annuelle des loyers de 1,5 % est incompatible avec la volonté de baisse ou de gel des loyers préconisée par le conseil d'administration de la SCI pour préserver l'attractivité des locaux. Au surplus, dans le contexte de la crise sanitaire, les objectifs n'ont effectivement pas été atteints en 2020, comme le confirme la SEM dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre. Les prêts et avances atteignant 622 K€ à fin 2018, la SCI mobilise un volume conséquent de fonds propres et un provisionnement par la SAEM serait prudent pour anticiper une difficulté de remboursement de la SCI. Selon la SAEM, le compte de résultat prévisionnel de la SCI affiche un déficit cumulé qui s'est encore accru, atteignant 1,21 M€ à fin 2020.

- *La SCI des Fenaisons*

La SCI des Fenaisons, au capital de 10 000 €, créée en septembre 2007, gère, via une convention de mandat confiée à la société nationale immobilière (SNI), devenue CDC habitat, une résidence étudiante de 154 logements (180 lits). Le foncier appartenant à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Vaucluse est mis à disposition de la SCI par une autorisation d'occupation temporaire (AOT) de 30 ans se terminant en 2038. La SAEM détient dans cette SCI, 30 % des actions, comme la CDC. La situation financière de la SCI s'est fortement dégradée lors des derniers exercices en raison, comme pour la SCI de la croix rouge, d'une occupation insuffisante des logements et du déficit de recettes qui en résulte.

Conséquence directe de l'insuffisance du chiffre d'affaires, la SCI des Fenaisons n'a pas été en mesure, en janvier 2016, de rembourser l'échéance du prêt souscrit lors de la construction de la résidence. Afin de faire face à ses échéances, la SCI a dû valider un abondement de l'avance en compte courant d'associés d'un montant total de 425 000 € dont 127 500 € pour Citadis, libérable en deux fois. La rémunération de l'avance en compte courant a été diminuée passant de 2 % à 1 %.

⁸ SAEM au capital social de 1 047 900 € détenue à 37 % par la ville d'Avignon au côté du département de Vaucluse, de la communauté d'agglomération du Grand Avignon, de la CDC, du crédit mutuel et de la CCI.

Pour renforcer sa structure, la SCI des Fenaisons a également engagé des démarches d'allongement de la durée de son prêt. La CDC, créancière de la SCI, lie son agrément à la prolongation de l'AOT de 30 à 42 ans, ce que la CCI refuse, en conformité avec les textes, du fait de l'absence de contrepartie d'investissements que la SCI ne peut financer. La société se retrouve donc dans une impasse qui se soldera, selon les comptes prévisionnels, par un déficit cumulé de près de 2,8 M€ en 2038. Sa situation financière très dégradée peut également la conduire à se retrouver en cessation de paiement avant cette échéance. Citadis est d'ailleurs consciente de la difficulté de la SCI puisqu'elle a provisionné la totalité de la dépréciation de l'avance en compte courant soit 153 750 € au 31/12/2018.

- *La SCI du parc des expos*

Enfin, la SCI du parc des expos, au capital social de 100 000 €, associe, la SAEM Citadis à hauteur de 45 % des actions, la SAEM Avignon tourisme à hauteur de 45 %, toutes deux présidées par madame la maire d'Avignon, et la CCI de Vaucluse à hauteur de 10 %. La SCI a été créée pour répondre à l'appel d'offres restreint, lancé par la ville d'Avignon, en novembre 2010 pour la gestion déléguée du Parc des expositions d'Avignon sous la forme d'un bail emphytéotique administratif associé à une mission de service public avec transfert d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public régional pour une partie de la surface du parc.

La réhabilitation du parc a été réalisée par CITADIS pour un montant de travaux de 6 M€ HT et son exploitation confiée à la SAEM Avignon Tourisme. Hors les autres financements obtenus par la SCI, le financement des travaux a été assuré par un prêt et une avance en compte courant d'associé de la part de Citadis à hauteur d'un million d'euros. La SCI aurait dû percevoir de la part d'Avignon Tourisme, un loyer fixé à 122 000 € en 2014, 158 000 € en 2015, 197 000 € en 2016 et 200 000 € pour les années ultérieures, révisable sur la base de l'indice Insee du coût de la construction, et une redevance variable égale à 40 % du résultat d'exploitation réel du Parc des expositions. Fin 2018, en raison d'un résultat d'exploitation déficitaire, la SAEM Avignon tourisme n'honore que le seul versement de la partie fixe du loyer, soit 200 000 €. Les deux SAEM provisionnent la dépréciation à hauteur des pertes cumulées pour leur quote-part de capital détenue. Pour Citadis, cela se traduit par un provisionnement cumulé à hauteur de 429 551 € au 31/12/2018.

Ainsi, les trois SCI auxquelles la SAEM participe, ne lui apportent pas le bénéfice attendu en termes de gestion. Au contraire, elles mobilisent ses fonds propres à hauteur de 1,8 M€ (cf. tableau n°2) et l'obligent à se prémunir du risque financier qu'elles portent en constituant des provisions à hauteur de 583 301 € à fin 2018, ce qui nuit à sa propre situation de trésorerie.

2.2 Edifis, une filiale aux résultats ne servant pas la stratégie de développement de la SAEM Citadis

Citadis souhaitant développer l'activité d'immobilier d'entreprise a fait réaliser une étude concluant à la nécessité de créer une filiale pour répondre à des projets d'immobiliers d'entreprise « *entre d'une part les collectivités locales dont les capacités budgétaires peuvent*

*être contraintes et les investisseurs privés d'autre part qui exigent une rentabilité élevée »*⁹. Créé par acte sous seing privé du 10 février 2014 la société par actions simplifiées (SAS) dénommée Edifis, dotée d'un capital social de 2,7 M€, est détenue à 51,26 % par Citadis. Le groupe CDC (24 %), une société civile immobilière filiale de la Caisse d'épargne et de prévoyance Provence-Alpes-Corse¹⁰ (24 %) et la CCI de Vaucluse (0,74 %) concourent également à ce capital social.

Son capital social a été libéré pour 1 350 000 euros lors de sa création, la demande de libération du solde a été effectuée en 2019, conformément à l'article 7 de l'acte constitutif. Son président est la SAEM Citadis, représentée par son directeur exécutif jusqu'en juin 2019 puis par son directeur général à partir de cette date. Elle ne dispose pas de personnels, sa gestion comptable et administrative étant assurée par le service des finances de la SAEM Citadis.

La chambre observe en préambule que les accords des collectivités territoriales actionnaires de la SAEM Citadis prévus par l'article L 1524-5, alinéa 14, du CGCT¹¹, n'ont pas été recueillis dans les formes. En effet, les délibérations du département de Vaucluse, du grand Avignon et de la ville d'Avignon, prises en 2012, ne valident ni la composition de l'actionnariat ni le montant du capital social réellement mis en œuvre pour la création de la société Edifis. La commune du Pontet, disposant pourtant d'un siège d'administrateur dans Citadis, n'a pas délibéré pour donner son accord exprès. Selon les délibérations transmises par la SEM, seuls la mairie d'Avignon et le département de Vaucluse ont délibéré de nouveau en 2013 pour rendre leur approbation conforme. La création de la société Edifis est donc entachée de plusieurs irrégularités formelles dont l'une substantielle.

Les dispositions du pacte d'associés confirment son positionnement dans un segment concurrentiel très restreint qui ne doit entrer en concurrence ni avec la SAEM Citadis ni avec les sociétés publiques d'aménagement du territoire. Une disposition exclut ainsi expressément « *les opérations à vocation agricole, les entrepôts logistiques, les pépinières, et les grands équipements, de tourisme et de loisirs : parcs à thèmes, cinémas, piscines, patinoires, centres de congrès, campings, etc.* ». Cette restriction a, par exemple, empêché la filiale de prendre en considération le projet de reprise amené par la commune d'Avignon et la CDC du cinéma « Le Pandora » même si l'incompatibilité avec le pacte d'associés n'a pas été mise en avant pour écarter le projet¹². D'autres dispositions restrictives du pacte d'associés, comme une surface minimale des biens acquis de 2 000 m² ou l'exclusion des biens en copropriété, ont empêché

⁹ PV de l'assemblée générale constitutive de la SAS du 10 février 2014.

¹⁰ La SCI Midi Patrimoine est une société civile immobilière au capital initial de 15 244,90 euros selon l'acte constitutif du 20 décembre 1993. La société a fait l'objet de plusieurs augmentations de capital par fusion et apports en nature sur la période avant d'être transformée en « société par action simplifiée » (au capital de 25 697 K euros) par assemblée générale extraordinaire du 17 mai 2018 sous la dénomination « Cepac foncière ». Elle était détenue à 99,70 % par la Caisse d'épargne et de prévoyance Provence-Alpes-Corse selon ses statuts mis à jour le 1^{er} juillet 2016.

¹¹ Article L-1524-14 du CGCT « *Toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration, en application du premier alinéa du présent article* ».

¹² Extrait du PV de l'AG de la SAS du 22 juin 2018 « *Le dossier tel que présenté ne permet pas de prendre une décision dans l'immédiat car les travaux paraissent sous-estimés, et le profil de développement de l'activité paraît excessivement optimiste.* »

l'intervention de la SAS en appui de la revitalisation des commerces du centre-ville d'Avignon¹³.

En six ans d'existence, seuls deux projets ont été développés par la société EDIFIS.

Si ses comptes sont équilibrés, en revanche l'absence de plan de développement ne permet pas d'avoir une vision de ses perspectives de croissance et de sa viabilité économique à moyen terme.

L'opération de commercialisation d'un ensemble de trois bâtiments tertiaires, nommés Hamadryades A, B, C, destinés aux petites et moyennes entreprises de tous secteurs se déroule sur la zone d'aménagement concerté (ZAC) du pôle technologique d'Agroparc d'Avignon. Cette ZAC fait l'objet d'une concession publique d'aménagement, pour le compte de la communauté d'agglomération du Grand Avignon, depuis 2010. Conclue au risque du concessionnaire, elle est la plus importante gérée par Citadis avec un bilan prévisionnel qui s'établit à 115,6 M€ au 31/12/2018. Dans cet ensemble le bâtiment hamadryade C a été cédé avec une vente en état futur d'achèvement¹⁴ à la société EDIFIS pour 4,16 M€.

La chambre constate donc que seule l'opération de promotion immobilière du bâtiment de service après-vente du groupe Auchan construit sur la commune de Vedène (Vaucluse) correspond à une opération propre portée par la société Edifis sans l'apport des concessions gérées par Citadis.

Outre les honoraires versés par Edifis à Citadis à hauteur de 33 964 € en 2018 pour les mandats de gestion administrative et locative des opérations en cours, Citadis a surtout bénéficié de 2015 à 2019 des honoraires internes et marges sur opérations propres apportés par Edifis à hauteur de 700 000 € suivant les informations transmises par la SEM dans sa réponse aux observations provisoires.

Six ans après sa création dans des conditions irrégulières, la filiale qui mobilise des fonds propres de Citadis à hauteur de 1,384 M€¹⁵, ne lui offre pas de véritables perspectives de développement, notamment compte tenu d'un pacte d'associés qui ne lui permet pas de répondre aux projets portés par les collectivités territoriales actionnaires de Citadis. Ainsi les deux sociétés se soutiennent mutuellement sans générer un véritable potentiel de croissance ni de l'une ni de l'autre. La société souligne d'ailleurs la nécessité de développer une stratégie plus offensive passant par la rédaction, en cours, d'un plan moyen terme et une modification du pacte d'associés voire des statuts.

¹³ Extrait du PV de l'AG de la SAS du 22 juin 2018 « *L'intervention de la SAS présente ainsi deux avantages pour la Ville : La prise en charge du risque locatif sur des secteurs en difficulté commerciale, L'apport de financements (capital et emprunts) pour les acquisitions et des travaux de réhabilitation. Les commerces étant quasi systématiquement dans des immeubles en copropriété, il conviendra de déroger au pacte des actionnaires* ».

¹⁴ La vente en l'état futur d'achèvement est un contrat par lequel l'acheteur acquiert un bien immobilier à construire ou en cours de construction.

¹⁵ Correspondant à la participation de la SAEM Citadis soit 51,26 % des 2 M€ du capital social.

3 LES LIENS AVEC LA SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE TERRITOIRE VAUCLUSE

3.1 Une convention d'assistance administrative et financière mal conçue

La Société publique locale territoire Vaucluse (SPL T84) au capital social initial de 225 000 € a été créée par acte sous seing privé du 6 mars 2014 par le département de Vaucluse. M. Claude Haut, son président à cette date, en a pris la présidence et la direction générale. La SPL a pour mission de réaliser pour ses actionnaires toutes opérations d'aménagement, d'ingénierie territoriale, d'acquisition, de gestion, de construction ou réhabilitation immobilière. En sept années d'existence son actionnariat s'est élargi, en plus du conseil départemental, à 25 communes et communautés de communes de Vaucluse dont la commune de Carpentras qui a mis fin de manière anticipée, en 2018, à sa concession d'aménagement avec Citadis.

Dépourvue de structure administrative propre, la SPL T84 s'est appuyée sur Citadis pour démarrer son activité.

La convention dite d'assistance administrative, signée le 21 mars 2014, pour un an, par M. Haut et M. Marcucci est particulièrement imprécise dans sa rédaction originale. La SAEM Citadis s'engage à réaliser tous les travaux administratifs et financiers de la SPL, dont l'élaboration de son budget et la saisie de l'ensemble des pièces en comptabilité. Cette convention a été prolongée jusqu'en mars 2016 par un avenant signé le 20 novembre 2015 entre M. Chabert et Mme Helle, respectifs nouveaux PDG des deux sociétés. Un contrat de prestations de services d'assistance administrative, comptable et financière, signé le 28 avril 2016 par ces mêmes signataires, lui a succédé et s'est prolongé jusqu'au 31 décembre 2018.

Le recours à ce contrat pose plusieurs difficultés. D'abord, la réalisation de prestations administratives et financières pour le compte d'autrui doivent s'analyser comme étant complémentaires à l'objet social de la SAEM Citadis, lui-même limitativement encadré par la loi¹⁶. Ainsi les opérations d'assistance administratives doivent se limiter à celles incluses dans le cadre des articles L. 1523-2 à L. 1523-4 du CGCT c'est-à-dire aux opérations d'aménagement.

Ensuite, le niveau de la facturation fixée forfaitairement à 10 000 € HT est demeuré le même pendant toute la durée de la convention sans que la SAEM Citadis ne produise une étude du coût réel.

Enfin, la jurisprudence encadre très étroitement les contrats de cette nature afin de lutter contre le prêt illicite de main d'œuvre visé à l'article L.8241-1 du code du travail. L'illicéité du prêt de main d'œuvre est évaluée par le juge en référence à un faisceau d'indices dont plusieurs s'appliquent au contrat passé entre la SAEM Citadis et la SPL-T84. Ainsi, une définition trop

¹⁶ Article L. 1521-1 du CGCT : « *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 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.* »

peu précise des tâches à accomplir, constitue un indice fort de prêt de main-d'œuvre illicite¹⁷. Or, dans sa première rédaction, la mission confiée à la SAEM Citadis n'est pas précisément circonscrite et ce n'est qu'en avril 2016 qu'une définition détaillée des tâches à accomplir a été apportée. La nature des obligations mises à la charge de la SAEM Citadis constitue également un autre indice de la potentielle illicéité de l'opération, celle-ci n'étant pas tenue responsable de la bonne exécution des travaux et ne supportant aucune des pénalités de retard ou de mauvaise exécution des tâches confiées. La fourniture de main-d'œuvre doit permettre d'obtenir une expertise dont les salariés de l'entreprise utilisatrice ne disposent pas. Sa finalité est donc la transmission d'un savoir-faire ou la mise en œuvre d'une technique propre à l'entreprise prêteuse. Or, dans le cas du contrat entre Citadis et la SPL-T84 cette dernière n'avait pas de personnel pour accomplir ces tâches et la spécialité de Citadis n'est pas l'expertise financière et comptable mais l'aménagement. Enfin, la convention prévoit que les dirigeants de la SPL-T84 peuvent donner des directives aux employés de Citadis dans l'accomplissement de leur tâche.

À compter du 1^{er} janvier 2019 l'ensemble des fonctions ressources des deux sociétés a été regroupé au sein d'un groupement d'intérêt économique (GIE) et les salariés concernés ont été transférés dans cette nouvelle structure.

La SPL-T84 et la SAEM Citadis ont également passé une seconde convention, le 21 mars 2014, de prêt de main d'œuvre à but non lucratif dans le cadre défini par l'article L. 8241-2 du code du travail. D'une façon générale, le prêt de main-d'œuvre à but non lucratif requiert outre la convention de mise à disposition entre les entreprises, l'accord du salarié concerné ainsi qu'un avenant au contrat de travail.

Or seule la convention de mise à disposition a été transmise à la chambre et elle ne mentionne ni l'identité, ni la qualification des salariés concernés. La SAEM Citadis n'a pas apporté la preuve de l'accord des salariés au moment de la signature de la convention et les avenants aux contrats de travail n'ont été passés qu'en 2019.

Le fonctionnement de la mise à disposition était donc irrégulier avant cette date et la responsabilité des dirigeants des deux entreprises aurait pu être recherchée pour prêt illicite de main d'œuvre.

En février 2019, les salariés ont signé une convention tripartite de temps partagé pour ceux ne rejoignant pas le GIE. Si cette solution met fin au risque de prêt illicite de main d'œuvre, en revanche elle présente plusieurs désavantages par rapport à la mise en place d'un groupement d'employeurs. Dans sa réponse aux observations provisoires la SEM justifie le non recours à cette modalité par sa volonté de ne pas ajouter une structure supplémentaire après la création du GIE. Or, 72 % de ses charges d'exploitation étant des charges de personnels la priorité aurait dû être la sécurisation de la situation des salariés. La chambre relève que la répartition établie à savoir, 77,5 % du temps pour Citadis et 22,5 % pour la SPL-T84 est susceptible d'évoluer rapidement compte tenu de la montée en charge des opérations de cette dernière. Ainsi l'une ou l'autre des structures pourrait s'opposer à une modification de la répartition ce qui réactiverait le risque de prêt illicite de main d'œuvre en cas de décalage flagrant avec la réalité des missions confiées. Le tableau des temps réels des responsables d'opérations transmis à l'appui de la réponse aux observations provisoires montre, au contraire de ce qu'affirme la SEM, que certains agents peuvent travailler à l'inverse des stipulations contractuelles toujours en vigueur à ce jour.

¹⁷ Cass. crim., 20 oct. 1992, n° 91-86.835 s'agissant d'un contrat de sous-traitance.

Au cas d'espèce un agent a pu travailler 73 % pour la SPL et 27 % pour Citadis alors qu'il est supposé travailler 22,5 % pour la SPL et 77,5 % pour Citadis.

Au surplus, l'article 3 de la convention tripartite prévoyant que les salariés s'engagent *a priori* à valider une modification ultérieure de leur temps de travail est incompatible avec l'obligation faite à l'employeur de solliciter l'accord écrit du salarié en temps partagé à chaque modification de la répartition de son temps de travail. Ce changement doit faire l'objet d'un avenant obligatoirement contresigné par le salarié.

Enfin, la gestion des salariés est réalisée en doublon sur l'ensemble de ses composantes ce qui n'est pas, économiquement, très performant.

Pour l'ensemble de ces raisons, il appartient donc à la SAEM Citadis de sécuriser sur un plan juridique ses relations avec la SPLA et de veiller tout particulièrement au contrôle de la répartition des temps de travail des différents salariés.

3.2 Un groupement d'intérêt économique qui reste à sécuriser

Le groupement d'intérêt économique (GIE)¹⁸ Citadis-T84, constitué par Citadis et la SPL T84 sans capital social, le 11 décembre 2018 et immatriculé le 8 janvier 2019 auprès du registre du commerce et des sociétés d'Avignon, a pour objet la mise en commun de moyens et compétences pour permettre à ses membres d'assurer dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur, la gestion et le développement de leurs activités.

Douze personnes employées par la société Citadis, essentiellement au pôle ressources et au pôle commercial et développement, ont été transférées dans le GIE à compter du 1^{er} février 2019. Par ailleurs, un treizième salarié a été mis à disposition auprès du GIE par Citadis jusqu'à son départ à la retraite intervenu en 2019. Cette mise à disposition s'est traduite par une refacturation au GIE à hauteur de 38 K€. L'effectif moyen de la SAEM Citadis est passé de 33 personnes en 2018 à 16 personnes en 2019. Le siège du groupement a été fixé dans les locaux de Citadis.

Au cours de l'exercice 2019, une partie des contrats relatifs aux dépenses mutualisables a été transférée de Citadis vers le GIE. Toutefois une part significative de ces dépenses, notamment celles liées aux locaux, reste supportée par la SAEM Citadis et a été refacturée au GIE à hauteur de 301 K€. Ces recettes entrent donc dans le chiffre d'affaires de la SAEM Citadis pour 2019 ce qui en modifie la lecture.

La répartition des charges communes refacturées par le GIE à chacun des membres, s'effectue à raison du montant exact des frais de fonctionnement pour les dépenses concernant uniquement un membre du GIE.

¹⁸ Le GIE, institué par l'ordonnance du 23 septembre 1967 désormais codifiée aux articles L. 251-1 à L. 251-23 du code du commerce est une structure mise à la disposition des personnes morales ou physiques afin de mettre en œuvre les moyens propres à développer leurs activités économiques tout en préservant l'indépendance de ses membres. Bénéficiant d'un régime juridique très souple il est relativement aisé de le mettre en œuvre d'autant plus qu'il n'est pas nécessaire de constituer un capital social.

Tableau n° 3 : Clefs de répartition des charges communes.

<i>Nature de la dépense</i>	<i>Critère de répartition</i>
<i>Personnel du GIE</i>	Temps de travail déclaré dans le logiciel de suivi du temps de travail.
<i>Frais de déplacements</i>	50 % chacun
<i>Fonctionnement locaux et ressources des personnels du GIE.</i>	Temps de travail déclaré puis pondération 77,5 % pour Citadis et 22,5 % SPL-T84.
<i>Charges générales non liées au personnel du groupe</i>	Chiffre d'affaires analytiques de chaque société.

Source : convention de constitution du GIE

La fiabilité du critère du temps de travail est partielle compte tenu de son caractère purement déclaratif au sein d'un outil largement perfectible comme il sera vu *infra*. Il en résulte que l'utilisation de la répartition du temps de travail entre les deux sociétés, est purement théorique et dénuée de toute réalité de coût. À titre d'illustration, l'établissement de la rémunération d'un salarié a le même coût, qu'il travaille pour Citadis ou pour la SPL T84. Or, la répartition proposée a pour effet de majorer indûment la charge pour la SAEM Citadis.

Concernant les charges générales non liées au personnel du groupe qui sont réparties en fonction du chiffre d'affaires analytique constaté pour l'exercice, la chambre observe qu'elles ne sont pas précisément définies et qu'elles se déduisent donc des autres charges. Ce que confirme d'ailleurs l'extrait du PV du CA de novembre 2019 : « *Certaines charges peuvent ne pas avoir de lien avec le nombre d'ETP dans chacune des deux structures. Il s'agit par exemple des abonnements et informations légales, des frais de colloques, des honoraires du CAC, des experts ou des frais bancaires.* ».

Au total, la quote-part des charges communes facturée à Citadis par le GIE au titre de l'exercice 2019 représente une somme de près de 830 000 €.

M. A., directeur administratif et financier de la SAEM Citadis, fait partie des salariés transférés au GIE. Il a également été choisi pour assurer le mandat social du GIE et a été désigné comme administrateur unique du GIE. Cette situation pose un double problème.

En premier lieu, la confusion des fonctions sur une seule et même personne, sans contrôle hiérarchique de l'une ou l'autre des sociétés membres est un élément péjoratif pour la pertinence du contrôle interne, malgré l'existence d'un contrôleur de gestion, ou la mise en œuvre des choix stratégiques propres à chaque entreprise. En effet, contrairement à ce qu'affirme Citadis dans sa réponse aux observations provisoires, le transfert du contrat de travail au GIE a bien eu pour effet de rompre son lien hiérarchique avec Citadis au profit du GIE dont il est l'administrateur unique. Cette mention figure de manière expresse dans le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive du groupement en date du 11 décembre 2018 « *concernant l'administration du groupement, il est précisé qu'elle vient en cumul du contrat de travail qui liera monsieur A. au GIE.* »

En second lieu, la chambre rappelle que l'administrateur unique est un organe institutionnel du GIE, ce qui n'interdit pas de manière expresse qu'il soit salarié de ce même

GIE. Toutefois plusieurs conditions doivent être remplies pour que ce cas de figure soit possible. Le contrat de travail ne doit pas faire obstacle à la révocation *ad nutum* de l'administrateur. Il doit correspondre à un emploi effectif distinct de celui exercé dans le cadre du mandat social et doit être accompli dans un état de subordination à l'égard du groupement. La Cour de cassation a d'ailleurs eu l'occasion de juger que la situation de l'intéressé devait être compatible avec un lien de subordination à l'égard du GIE dont il est l'administrateur unique, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il détient seul l'ensemble des pouvoirs au sein du GIE, qu'il procède seul aux licenciements et qu'il contracte seul avec les fournisseurs¹⁹. Les conditions d'exercice du mandat social exercées par M. A., fixées à l'article 13.7 de l'acte constitutif du GIE, entrent dans les cas d'interdiction fixés par la Cour de Cassation puisque l'administrateur unique engage le groupement par tous actes entrant dans l'objet de celui-ci à l'exception d'actes limitativement listés dans l'acte constitutif.

La SAEM Citadis est invitée à faire remonter, en sa qualité de membre du GIE, l'existence de cette interdiction afin de préserver les conditions de fonctionnement du groupement. La chambre relève la volonté d'apporter prochainement une modification à l'article 13.7 en restreignant son pouvoir en matière de gestion des ressources humaines.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 Remarque liminaire sur la fiabilité des comptes

Le suivi des opérations financières et comptables était assuré, jusqu'au 31 décembre 2018, par trois agents affectés au service « comptabilité finances » du pôle ressource. En sus des agents du service, la production des comptes financiers est externalisée à un cabinet d'expertise-comptable. Le commissariat aux comptes (CAC) de la société est assuré sur l'ensemble de la période par la société Audecia. Sa mission a été renouvelée de 2018 à 2023 par délibération de l'AGO du 30 juillet 2018.

Sur l'ensemble de la période contrôlée, les comptes rendus annuels aux collectivités locales (CRACL) des concessions d'aménagement n'ont pas tous été produits²⁰. La compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)²¹ recommande aux CAC de s'assurer pour les concessions d'aménagement, que le résultat à terminaison est déterminable, que les procédures ayant conduit à la réalisation des CRACL sont fiables et que les estimations, tant en recettes qu'en dépenses, peuvent être justifiées par les réalisations, ce qui n'est pas possible sans disposer des CRACL. Le CAC n'a donc pas été en mesure d'assurer pleinement sa mission.

¹⁹ Cass. soc., 17 sept. 2008, n° 07-41.344.

²⁰ Exemples : ZAC Bel air pas de CRACL en 2013,2015,2018 / ZAC des taillades pas de CRACL en 2018 / ZAC de Bourmissac pas de CRACL en 2014 et 2016, centre ancien de Carpentras pas de CRACL en 2016, centre-ville d'Avignon pas de CRACL en 2014.

²¹ Bulletin 167 de la commission d'études comptables de la CNCC de septembre 2012, page 588.

Les comptes des exercices de la période sous revue²² ont été approuvés et déposés au greffe du tribunal de commerce dans les délais et les formes prescrits par les articles L. 225-100²³ et L. 232-23²⁴ du code de commerce.

La chambre observe toutefois une pratique peu cohérente des provisions. Ainsi, en 2013, la SAEM a repris intégralement les provisions sur dépréciation de titres de créances auprès des SCI Saint-Jean, Croix Rouge et Fenaison, qu'elle avait constitué en s'appuyant sur le résultat comptable annuel de celles-ci. Pour justifier cette reprise et l'absence de constitution de provision, la SAEM avance « [qu'] il s'avère que le modèle économique de ces entreprises est jugé rentable à terme notamment car il s'agit soit de périodes d'exploitation longues (27 à 30 ans), soit d'opérations ayant un actif significatif au regard de leurs créances (Fenaison). ». Face au creusement du déficit cumulé des SCI et à l'aune de l'augmentation du risque, la SAEM a toutefois décidé de reprendre la constitution d'une provision pour dépréciation de créance en 2015.

Le niveau de risque a donc été insuffisamment pris en compte par la SAEM en 2013 et 2014 alors que les alertes étaient régulières sur l'absence de rentabilité de ces SCI.

4.2 Un chiffre d'affaires analytique tendanciellement en baisse.

Tableau n° 4 : Évolution et composition du chiffre d'affaires analytique

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle
<i>Chiffre d'affaires Analytique</i>	3 900	3 741	4 177	4 305	3 743	2 872	2 631	- 6,35 %
<i>Chiffre d'affaires Maîtrise d'ouvrage</i>	3 480	3 425	3 841	4 049	3 521	2 780	2 489	- 5,43 %
<i>En % du CA analytique</i>	89,23 %	91,55 %	91,96 %	94,05 %	94,07 %	96,80 %	94,60 %	
<i>Chiffre d'affaires de Gestion</i>	420	316	336	256	222	93	142	- 16,53 %
<i>En % du CA analytique</i>	10,77 %	8,45 %	8,04 %	5,95 %	5,93 %	3,24 %	5,40 %	

Source : Citadis notes d'analyse budgétaire 2013-2019

²² Ceux de l'exercice 2014 ont bénéficié du dispositif de report approuvé par le président du tribunal de commerce prévu par l'article

²³ Article L- 225-100 du code de commerce « *L'assemblée générale ordinaire est réunie au moins une fois par an, dans les six mois de la clôture de l'exercice, sous réserve de prolongation de ce délai par décision de justice. (...)* »

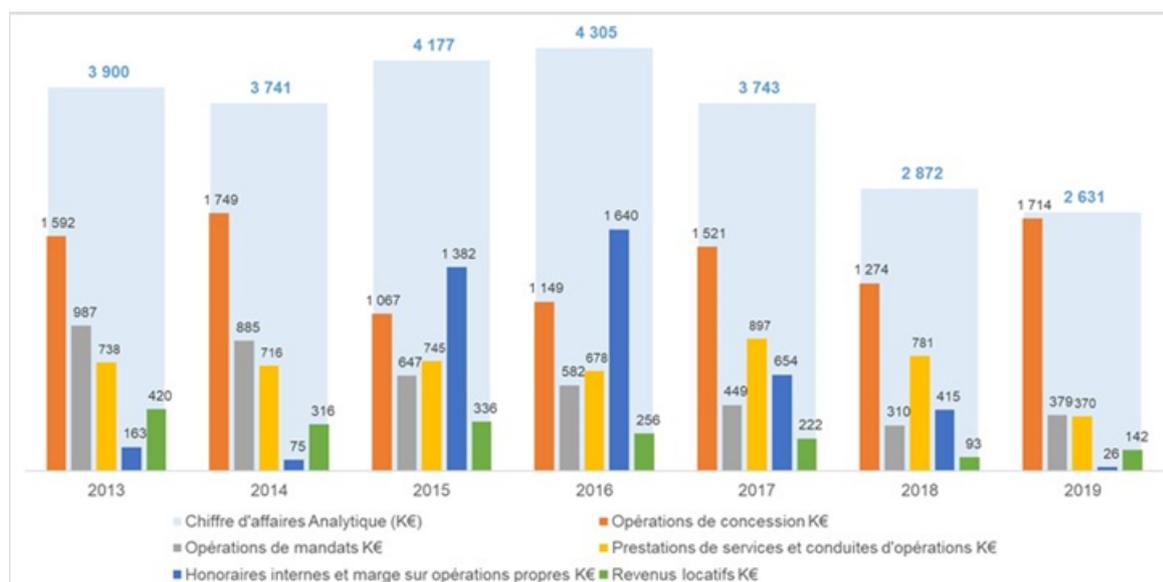
²⁴ Article L. 232-23 du code de commerce : « *Toute société par actions est tenue de déposer au greffe du tribunal, pour être annexés au registre du commerce et des sociétés, dans le mois suivant l'approbation des comptes annuels par l'assemblée générale des actionnaires (...). Les comptes annuels, le rapport de gestion, le rapport des commissaires aux comptes sur les comptes annuels, (...). La proposition d'affectation du résultat soumise à l'assemblée et la résolution d'affectation votée.* »

Le chiffre d'affaires (CA) de la SAEM Citadis qui était de 3 900 K € en 2013 est tendancielle en décroissance de 6,35 % par an et s'établit en 2019 à 2 631 K €²⁵. Il se répartit entre un CA lié à sa rémunération en maîtrise d'ouvrage et un CA dit de gestion.

Cette dernière composante, qui correspond d'une part à sa marge d'exploitation sur des opérations de gestion locatives²⁶ et d'autre part à des revenus locatifs de biens lui appartenant représente, en 2019, 5,4 % du CA total et s'inscrit également dans une tendance baissière de 16,53 % de décroissance annuelle moyenne. Cette perte s'explique par une moins bonne performance des opérations locatives et par la perte de locataires comme par exemple le conseil régional qui louait un local du siège de Citadis 88 000 € par an et qui a résilié son bail au 31/12/2017, sans que cette dernière ne parvienne à trouver un nouveau preneur.

Le CA maîtrise d'ouvrage de la SAEM Citadis, représente entre 89 et 96 % du CA analytique sur la période. Sa décroissance annuelle de plus de 5 % sur la période s'inscrit dans la continuité d'une baisse de CA amorcée avant la période contrôlée et qui n'a pu être enrayée malgré la recherche de nouvelles opportunités.

Graphique n° 1 : Évolution des composantes du CA maîtrise d'ouvrage (en milliers d'€)



Source : comptes sociaux 2013-2019 et notes d'analyse budgétaire

Bien que les diversifications amorcées entre 2007 et 2012 à travers les prises de participations dans trois sociétés civiles immobilières (SCI) et la création de la filiale, Edifis destinée à investir le champ de l'immobilier d'entreprise, n'aient pas produit d'effets durables sur la croissance du CA orienté de façon tendancielle à la baisse, le dynamisme des recettes

²⁵ Voir évolution du chiffre d'affaires et du résultat net en annexe 2.

²⁶ La société est notamment propriétaire d'une résidence étudiante « La Garidelle » située à Avignon, de locaux de bureaux (« Champfleury », « Vieille Poste »), d'un local commercial (« Oratoire ») et de panneaux photovoltaïques au parc des expositions.

provenant des seules opérations propres²⁷ (1,4 M€ en 2015 et 1,6 M€ en 2016 contre 75 K€ en 2014), a permis d'atténuer le recul des autres segments d'activité. Toutefois, l'absence de perspective tangible de développement d'Edifis ne permet pas de confirmer l'effet positif au-delà des opérations en cours. D'ailleurs, en 2019, le montant des honoraires et opérations propres n'est plus que de 26 K €.

La baisse particulièrement marquée sur les opérations de mandats, qui passent d'un volume de CA de 987 K€ en 2013 à 370 K € en 2019, concerne à la fois le niveau des rémunérations perçues mais également le nombre de mandats détenus par Citadis, à tel point que selon le responsable financier de la SAEM Citadis, leur non renouvellement rend possible leur disparition à moyen terme d'ici 2 à 3 ans.

La tendance est la même sur les prestations d'assistance en maîtrise d'ouvrage (AMO) et de conduites d'opérations qui sont en forte baisse sur la période avec un effondrement de 52 % entre 2018 et 2019 à 370 K€. Ce montant, déjà faible, est constitué avec les affaires apportées par la société Edifis et la SPL-T84. Sans ces apports le CA des AMO et études de maîtrise d'ouvrage descend à 243 K€, soit le plus bas depuis les 10 dernières années.

Le nombre de concessions d'aménagement gérées par Citadis est resté constant sur la période. La baisse du CA dans ce segment est essentiellement liée au fléchissement des acquisitions et au faible niveau des commercialisations, marqueurs de concessions d'aménagement dont le rythme de réalisation est très lent, ce qui a conduit à de nombreux avenants de réductions ou de prolongations des concessions.

4.3 Des charges d'exploitation en forte diminution qui restent élevées en regard des produits d'exploitation.

Bien que les charges d'exploitation aient diminué de près de 40 % (- 1 774 K€) entre 2013 (4,4 M€) et 2019 (2,7 M€), et plus rapidement que les produits d'exploitation, elles restent élevées par rapport au CA. Il s'en infère que la société n'est parvenue à dégager un résultat d'exploitation positif qu'entre 2015 et 2017 uniquement grâce aux opérations propres qui sont également les plus risquées. La société a d'ailleurs été amenée à comptabiliser des provisions d'exploitation en début de période (433 K€ en 2013 et 162 K€ en 2014) afin de prendre en compte le risque de non réalisation de ces opérations²⁸.

Si les charges de personnel ont tendanciellement baissé de 7,49 % par an sur la période, malgré le ressaut de 2018 lié à la rupture conventionnelle avec l'ancien directeur, elles représentent, en 2019, une part plus importante des dépenses d'exploitation (72 %) qu'en 2013 (69 %).

Les effectifs ont baissé et la progression du salaire brut annuel médian, après neutralisation de celui du directeur, est restée très mesurée passant de 40 208 € en 2013 à

²⁷ À titre d'exemple, les deux principales opérations ayant été réalisées par la société au travers de sa filiale EDIFIS concernent un ensemble de « Bureaux Fiducial » implanté sur la zone d'activité de Courtine (CA cumulé de 999 K€) et la réalisation d'un bâtiment tertiaire « Hamadryade » au cœur de la technopôle AGROPARC d'Avignon (CA cumulé de 1 199 K€).

²⁸ Provisions d'exploitation 2013 : « Projet 0040-Hamadryade » 299 612 €, projet « 0050-Technicités » 54 862,75 €.

44 913 € en 2018 et les primes d'intéressement se situent dans la moyenne des sociétés de promotion immobilière²⁹ et n'appellent donc pas de remarques particulières.

Tableau n° 5 : Évolution du résultat d'exploitation

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 13/19	Taux de croissance moyen
Produits d'exploitation	3 968	4 024	4 667	4 379	3 878	2 915	2 648	- 1 320	- 6,52 %
Charges d'exploitations	4 453	4 258	4 086	4 024	3 709	3 933	2 679	- 1 774	- 8,12 %
<i>Achats</i>	48	34	38	32	31	34	27	- 21	- 9,14 %
<i>Services extérieurs</i>	218	228	200	206	237	237	149	- 69	- 6,15 %
<i>Autres services extérieurs</i>	378	406	390	364	336	308	269	- 109	- 5,51 %
<i>Impôts et taxes</i>	150	141	118	168	169	141	98	- 52	- 6,85 %
<i>Charges de personnel</i>	3 080	3 130	3 122	3 078	2 741	2 990	1 931	- 1 149	- 7,49 %
<i>Dotations et dépréciations</i>	579	320	218	174	125	214	205	- 374	- 15,89 %
<i>Autres charges exploitation</i>				2	70	9			
Résultat d'exploitation	- 485	- 234	581	355	169	- 1 019	- 31		
<i>Part des charges de personnel</i>	69 %	74 %	76 %	76 %	74 %	76 %	72 %		

Source : SAEM Citadis.

La progression des charges de personnels résulte essentiellement d'une politique salariale hors rémunération principale très généreuse. Les salariés de la SAEM Citadis bénéficient de conditions de départ à la retraite très favorables. Ils perçoivent une indemnité conventionnelle dite de fin de carrière (IFC) qui vient se substituer à l'indemnité légale de départ à la retraite prévue à l'article L. 1237-9 du code du travail³⁰. L'article 39 du règlement de gestion dans ces différentes versions prévoit que tout agent ayant au minimum cinq ans d'ancienneté dans la société perçoit une indemnité correspondant à six mois de salaire.

Par comparaison avec l'indemnité légale applicable à la convention collective de la promotion immobilière, elle-même plus favorable que le minimum légal prévu par le code du travail, le surcrot pour Citadis s'élève à plus de 356 000 € pour sept départs à la retraite (cf. tableau ci-après).

²⁹ Source : fédération des entreprises publiques locales.

³⁰ Le taux de l'indemnité de départ en retraite prévue à l'article L. 1237-9 est au moins égal à un demi-mois de salaire après dix ans d'ancienneté ; un mois de salaire après quinze ans d'ancienneté ; un mois et demi de salaire après vingt ans d'ancienneté ; deux mois de salaire après trente ans d'ancienneté.

Tableau n° 6 : Surcoût annuel de l'IFC 2013-2018 pour les départs en retraite

<i>En euros</i>	Départ	Indemnité légale	IFC Citadis	Différence
<i>Agent 1</i>	2014	5 274	22 064	16 790
<i>Agent 2</i>	2015	19 069	59 379	40 310
<i>Agent 3</i>	2016	12 735	31 806	19 071
<i>Agent 4</i>	2016	24 595	78 333	53 738
<i>Agent 5</i>	2017	38 448	121 594	83 146
<i>Agent 6</i>	2018	33 531	104 834	71 303
<i>Agent 7</i>	2018	33 740	105 525	71 785
		167 392	523 535	356 143

Source : Citadis.

En conformité avec les dispositions du plan comptable général, la SAEM Citadis a fait le choix d'externaliser la gestion de ces indemnités afin de lisser le financement de son passif social et de pouvoir bénéficier de la déductibilité fiscale des cotisations versées sur le contrat par préférence à un provisionnement interne. La gestion, initialement confiée à la société « DEXIA Épargne Gestion » par convention du 28 décembre 2001, a été transférée à la société « CNP Assurances » dans le cadre d'un contrat d'assurance collective le 24 octobre 2013.

Tableau n° 7 : Gestion des IFC 2013-2018

<i>En euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>IFC versée</i>		22 064	59 379	110 139	121 594	210 359
<i>Montant provisionné (CNP)</i>	150 000		50 000	120 000	80 000	
<i>Montant restitué (CNP) (transfert de charges)</i>			- 89 662	- 151 355	- 196 101	- 312 799
<i>Valeur du contrat CNP (31/12)</i>	796 559	824 280	810 202	801 177	705 530	411 202
<i>Engagement hors bilan hors contrat</i>	393 365	691 146	705 224	606 243	688 977	804 225

Source : SAEM Citadis en réponse au questionnaire de la chambre

La valeur du contrat a fortement diminué (- 385 357 €) entre 2013 (796 559 €) et 2018 (411 202 €), la société ayant procédé à d'importants retraits à partir de 2015 afin de lui permettre d'honorer ses engagements, suite à plusieurs départs à la retraite.

Les droits excédant les versements effectués auprès de la société d'assurance sont mentionnés dans l'annexe des comptes financiers (« engagements donnés »), conformément à l'article L 123-13 du code de commerce. Ces droits reposent sur une évaluation faite par l'organisme gestionnaire. Le montant des engagements non couverts par le contrat a augmenté fortement (+ 410 860 €) entre 2013 (393 365 €) et 2018 (804 225 €).

En 2019, les conditions de la rupture du contrat de travail de l'ancien directeur ont également pesé très lourdement sur les charges de personnel. Au terme d'une négociation lui octroyant l'équivalent d'une année de salaire, il a bénéficié en juin 2019 d'un solde de tout compte pour la rupture conventionnelle de son contrat de 130 710,15 €. Ce montant résultait notamment d'une indemnité brute de rupture conventionnelle de 132 140 € dont 81 048 € non soumise à l'impôt sur le revenu. Comme la loi l'y autorise, il a saisi en septembre 2019 le conseil des prud'hommes d'Aix en Provence pour licenciement sans cause réelle et sérieuse assorti d'une demande de dommages et intérêts pour harcèlement moral, sa demande indemnitaire totale s'élevant à 352 743 €. En novembre 2019, la présidente du conseil d'administration a accepté une transaction à hauteur de 202 000 € à titre d'indemnité forfaitaire de conciliation réparant tous chefs de préjudice qu'il prétend avoir subi du fait de la rupture de son contrat de travail et de 30 000 € à titre de dommage et intérêts pour les mêmes motifs.

4.4 Le suivi de la rentabilité par opération montre un faible niveau des marges ainsi qu'un temps passé par les chargés d'opérations trop important

La SAEM Citadis effectue un suivi du temps passé par les collaborateurs ainsi qu'un suivi de la rentabilité des opérations depuis 2014, à partir des saisies réalisées par les collaborateurs dans le module de gestion des temps du logiciel GO7. La société a affiné son analyse à compter de l'exercice 2014 en évaluant la rentabilité des opérations à la fois dans un cadre annuel et pluriannuel afin de neutraliser les éventuels décalages de facturation.

La qualité et la pertinence des analyses dépend de la fiabilité des informations saisies. Sur l'exercice 2013, 10 % du temps travaillé, soit 832 jours sur un total de 8 203 jours, n'avait fait l'objet d'aucune affectation dans la comptabilité analytique de la société, rendant de fait cette première analyse moins pertinente. Le temps d'assistance et de secrétariat constituait le premier poste pour lequel le temps n'avait pas pu être affecté à raison de 570 jours, soit 69 % du total des jours non affectés. Dans sa réponse aux observations provisoires, la SEM a transmis une synthèse des temps non affectés de février à décembre 2019 qui représentent désormais 23 % du total, soit 1 445 jours sur 6 328. En outre, le temps de travail saisi par les collaborateurs est un temps forfaitisé de huit heures par jour pour cinq jours par semaine, ce qui est toujours le cas en 2019. Or, ce décompte est supposé servir de critère pour la répartition des charges communes. La saisie des heures réellement travaillées permettrait à la société d'avoir un outil de pilotage d'avantage fiabilisé.

Le temps de travail moyen passé par les agents sur les opérations de 59 % en 2013 et qui atteint 60 % en 2017 est inférieur au seuil minimal de 65 % que la société s'est fixé en tenant compte de la baisse des effectifs opérationnels (- 5,4 ETP entre 2013 et 2017) et de la fiabilisation des saisies.

Tableau n° 8 : Résultat d'exploitation sur la période 2013-2019

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul 13/19
<i>Produits d'exploitation</i>	3 968	4 024	4 667	4 379	3 878	2 915	2 648	26 479
<i>Charges d'exploitations</i>	- 4 453	- 4 258	- 4 086	- 4 024	- 3 709	- 3 933	- 2 679	- 27 142
<i>Résultat d'exploitation</i>	- 485	- 234	581	355	169	- 1 019	- 31	- 663

Source : CRC d'après bilans sociaux.

Y compris les reprises et dotations de provisions, la situation financière de la société s'est globalement dégradée sur la période et le cumul des déficits d'exploitation atteint 663 K€ à fin 2019.

Tableau n° 9 : Contribution respective des contrats aux résultats 2013-2017

<i>En milliers d'euros</i>	Rémunérations 2013- 2017	Coût Exploit. 2013-2017	Contribution cumulée au résultat 2013-2017
<i>Concessions</i>	7 078	7 754	- 676
<i>Mandat</i>	3 550	4 342	- 792
<i>Prestations de services</i>	3 774	4 752	- 978
<i>Promotion</i>	3 522	793	2 728
<i>Développement</i>	0	1 291	- 1 291
<i>Opérations patrimoniales</i>	1 453	56	1 397

Source : Citadis CA par activités.

Note : Les données analytiques 2018 et 2019 permettant ce retraitement n'ont pas été transmises

Sur 258 opérations, 109 ont un résultat au moins équilibré (42 %), les dix opérations les plus rentables représentant 78 % des résultats positifs générés. Les opérations de promotion immobilière (+ 2 728 K€³¹) et les opérations patrimoniales (+1 397 K€³²) ont permis de contribuer de manière positive à la formation du résultat d'exploitation cumulé sur les exercices 2013-2017.

Les concessions et les mandats, qui constituent les activités historiques de la SAEM Citadis, sont en revanche déficitaires sur la période et contribuent respectivement de façon négative au résultat à hauteur de 676 K€ et de 792 K€.

³¹ Dont l'opération « 040-Hamadryade » (+ 1 464 K€) et l'opération « 0120-Fiducial » (+ 911 K€).

³² Dont l'opération « 0002-La Garidelle » (+ 520 K€) et l'opération « 0100 - Portage foncier (Courtine et Chalançon) » (+ 388 K€)

La société Citadis a par ailleurs consacré une part importante de ses ressources au développement commercial, soit près de 1,29 M€ entre 2013 et 2017 au travers notamment de prestations d'études, de démarches commerciales ou de réponses à des appels d'offres, sans que les bénéfices engrangés ou attendus de cet investissement puissent être mesurés.

Ces déficits s'expliquent notamment par un faible niveau des marges ainsi que par le temps passé par les chargés d'opération afin de mener à bien les opérations.

Tableau n° 10 : Évolution du résultat net 2013-2019

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Résultat d'exploitation</i>	- 485	- 234	581	355	169	- 1 019	- 31
<i>Résultat Financier</i>	566	225	- 176	- 45	53	12	25
<i>Résultat exceptionnel</i>	- 49	93	359	- 25	1	91	116
<i>Résultat net avant impôt</i>	32	84	763	285	223	- 916	110

Source : CRC d'après bilans sociaux.

Au vu des évolutions, le résultat d'exploitation qui reflète la performance de la société, apparaît très fragile. Entre 2013 et 2015, le résultat net avant impôt est sauvegardé par les performances des résultats financiers notamment la rémunération des comptes courants d'associés des SCI et/ou par les résultats exceptionnels, notamment en 2015.

4.5 Une structure bilancielle qui se dégrade

La SAEM Citadis dispose, au 31 décembre 2019, de fonds propres à hauteur de 13,73 M€. Son capital social de 10 M€ se situe par ailleurs à un niveau très honorable pour une SAEM d'aménagement³³.

Toutefois cette solidité apparente doit être nuancée par la mobilisation des fonds propres pour les participations dans les SCI, pour mémoire à hauteur de 1,8 M€ fin 2018, et par l'utilisation récurrente des fonds pour assurer la trésorerie des opérations, la SAEM se rémunérant sur ces avances ponctuelles. La SEM a un bon niveau de fonds propres qu'elle mobilise fortement³⁴ pour générer un résultat financier, lui permettant de masquer sa faible performance économique en 2013 et 2014. La dégradation de la situation des SCI ne lui permet plus de le faire en 2015 et 2016 et l'oblige même à se prémunir contre un risque fort en provisionnant les pertes probables des SCI.

³³ À titre d'illustration, Bordeaux métropole aménagement avec un effectif similaire et un CA d'affaires de 9 M€ à un capital social de 3,9 M€.

³⁴ Cf. annexe 3 résultats financiers de l'utilisation des fonds propres.

Tableau n° 11 : Tableau de financement de la SAEM

<i>En milliers d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Fond de roulement net global</i>	34 483	33 103	32 367	32 355	29 876	33 630	30 597
<i>BFR exploitation</i>	63 675	65 282	61 250	65 721	62 704	61 479	51 649
<i>BFR hors exploitation</i>	- 31 476	- 30 441	- 25 992	- 28 683	- 26 041	- 22 786	- 22 289
<i>Trésorerie nette</i>	1 283	- 2 117	- 3 224	- 4 617	- 6 787	- 5 062	- 2 239

Source : CRC d'après bilans sociaux de la SAEM.

La situation financière de la SAEM, analysée à l'aune de son fonds de roulement net global, c'est-à-dire ce qui reste des ressources stables après le financement des actifs stables et du besoin de fonds de roulement qui correspond à la trésorerie nécessaire aux financements des décalages de trésorerie engendrés par l'exploitation, se dégrade sur la période.

La situation plus favorable du besoin de fonds de roulement d'exploitation en 2019 s'explique par des ventes importantes intervenues sur l'opération 1237 du pôle technologique de l'Agroparc à Avignon pour un montant total de 9,9 M€ qui a diminué le stock final des concessions d'aménagement.

La trésorerie disponible nette est la résultante de ces deux composants desquels il convient de neutraliser la trésorerie passive correspondant aux concours bancaires. Cette trésorerie nette n'a été positive qu'en 2013 ce qui limite les marges de manœuvre de Citadis pour développer de nouvelles opérations qui doivent nécessairement être financées en recourant davantage à des financements externes.

En effet, compte tenu du volume important de travaux sur ses concessions d'aménagement, la SAEM doit satisfaire des besoins ponctuels de trésorerie. Les besoins de trésorerie reflètent le décalage entre l'avancement des dépenses comme les études, acquisitions, travaux de démolition ou de mise en état des sols, frais généraux et celui des recettes comme les cessions de charges foncières, participations, subventions, produits divers. Il a été vu *supra* que la SAEM Citadis mobilise une partie de ses fonds propres pour des opérations financières notamment en réalisant des avances en compte courant d'associés pour les SCI et la SAS Edifis. Pour les opérations les plus importants ou celles nécessitant une mobilisation plus importante de trésorerie, la SAEM Citadis a recours à des concours bancaires garantis par les concédants.

En conformité avec les règles comptables, les frais financiers générés par les mobilisations de fonds sont bien directement imputés par la société concessionnaire aux différentes opérations.

Tableau n° 12 : Emprunts bancaires en cours au 31 décembre 2019

Opérations		Prêteur	Capital restant dû (en milliers d'euros)	Garant	Pourcentage garanti	Capital restant dû non garanti (en milliers d'euros)
002	La Garidelle	CDC	524	Avignon/CD84	100 %	-
0060	Photovoltaïque parc des expos	Crédit coopératif	285		-	285
1124	ZFU Avignon	CDC	2 866	Avignon	80 %	573
1175	ZAC bel air	Crédit coopératif	3 818	Avignon	80 %	764
1237	Agroparc	Caisse d'épargne	-	Grand Avignon	80 %	0
1238	Agroparc	Arkéa	1 345	Grand Avignon	80 %	269
1245	Carpentras	Caisse d'épargne	2 363	Carpentras	80 %	473
1245	Carpentras	Caisse d'épargne	309	Carpentras	80 %	62
1432	ZAC les garrigues	Caisse d'épargne	2 424	Bedarrides	50 %	1212
1479	Route de Lyon	La banque postale	2 600	Avignon	50 %	1300
Total			16 534³⁵	Total		4 938

Source : Comptes annuels de 2019.

Pour l'opération de Carpentras, le capital restant dû non garanti s'élève à un total de 535 K€ alors que la concession a été résiliée et que le bilan de clôture n'a toujours pas été établi (cf. *infra.*)

Pour ces financements court terme la CDC octroyait au début de la période un découvert annuel de 11 M€. En 2016, ce découvert a été réduit à 9 M€, ce qui a conduit la SAEM à diversifier ses sources de financement et à évoluer vers un partenariat bancaire plus ouvert. Cette diversification s'est faite avec les garanties des collectivités concédantes sur des engagements de garantie à 50 ou 80 %.

En 2017, la CDC a retiré son autorisation de découvert à Citadis ce qui a conduit la société à affecter ses fonds propres disponibles à la trésorerie des opérations à risque. Son rétablissement en 2018 n'a pas modifié cette tendance d'autant plus que ce découvert n'est plus géré par l'agence locale de la CDC, actionnaire de la SAEM, ce qui est susceptible de rendre la relation commerciale moins automatique.

La SAEM a ainsi recours plus fréquemment à des concours bancaires pour des opérations d'aménagement courtes comme par exemple la ZAC des Garrigues à Bédarrides. Pour couvrir la dernière tranche cette opération, la SAEM a contracté en 2017 auprès de la Caisse d'épargne un emprunt de cinq ans d'un montant nominal de 3 M€.

³⁵ Ce montant figurant à la page 26 du bilan social de 2019 diffère de celui repris dans l'état des dettes de la page 35.

5 LES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT

Les concessions d'aménagement, cœur de métier et compétence historique de la SAEM, représentent, au 31 décembre 2019, 65 % de son CA maîtrise d'ouvrage. Son portefeuille comprend douze concessions d'aménagements pour un encours de 58,54 M€ comptabilisé en stock à l'actif du bilan à la fin de ce même exercice.

5.1 L'encadrement juridique des concessions

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », a mis un terme aux contrats au risque du concédant. Les concessions publiques d'aménagement conclues par la SAEM Citadis et non clôturées au 31/12/2019 ont été, à une exception près³⁶, passées postérieurement à cette loi. Elles sont donc au risque du concessionnaire.

La loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 relative aux concessions d'aménagement, complétée par le décret n° 2006-959 du 31 juillet 2006 relatif aux conditions de passation des concessions d'aménagement et des marchés conclus par les concessionnaires et modifiant le code de l'urbanisme, a organisé l'obligation d'une mise en concurrence des concessions d'aménagement. Pour les concessions passées sur la période de contrôle, la chambre n'a pas examiné les procédures de mise en concurrence puisqu'elles sont de la responsabilité des entités concédantes.

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme dispose que le concessionnaire « *doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe :*

- a. *le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ;*
- b. *le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ;*
- c. *un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice.*

L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité [...] ».

Au cas présent, il appartient à la SAEM Citadis de transmettre aux différentes collectivités concédantes un compte-rendu annuel d'activité pour chacune des concessions confiées. Lors de l'analyse des concessions, la chambre constate que tous les CRACL n'ont pas été produits³⁷ ce qui est irrégulier.

³⁶ La CPA de la ZAC de Bournissac à Cavaillon a été conclue le 5 décembre 1994.

³⁷ Exemples : ZAC Bel air pas de CRACL en 2013,2015,2018 / ZAC des taillades pas de CRACL en 2018 / ZAC de Bournissac pas de CRACL en 2014 et 2016, centre ancien de Carpentras pas de CRACL en 2016, centre-ville d'Avignon pas de CRACL en 2014.

Le règlement comptable 99-05 du 23 juin 1999 définit les règles comptables obligatoires à mettre en place dans les SAEM d'aménagement. Ce texte est daté de 1999 et dans son chapitre sur le risque n'avait intégré ni la loi SRU, ni la loi de juillet 2005 sur les concessions. En conséquence, sur les opérations de concessions qui sont au risque du concessionnaire avec une participation du concédant, il convient d'appliquer les deux volets du règlement, c'est-à-dire au risque du concédant sur le traitement de la participation et au risque du concessionnaire sur la partie prise en compte du résultat induisant la comptabilisation des provisions pour perte à terminaison. Or dans les documents consultés par la chambre l'évaluation de ce risque n'apparaît pas.

En revanche, les concessions consultées par la chambre contiennent bien les conditions de rémunérations liées aux charges communes. Il s'agit de l'ensemble des charges attribuables à une opération mais non imputables directement à cette dernière. La SAEM n'a toutefois pas établi de référentiel commun à l'ensemble des conventions quant aux coûts affectables. Après son établissement, celui-ci devra être annexé à chacune des conventions. La chambre relève que ces coûts ont diminué entre 2007 et 2012³⁸.

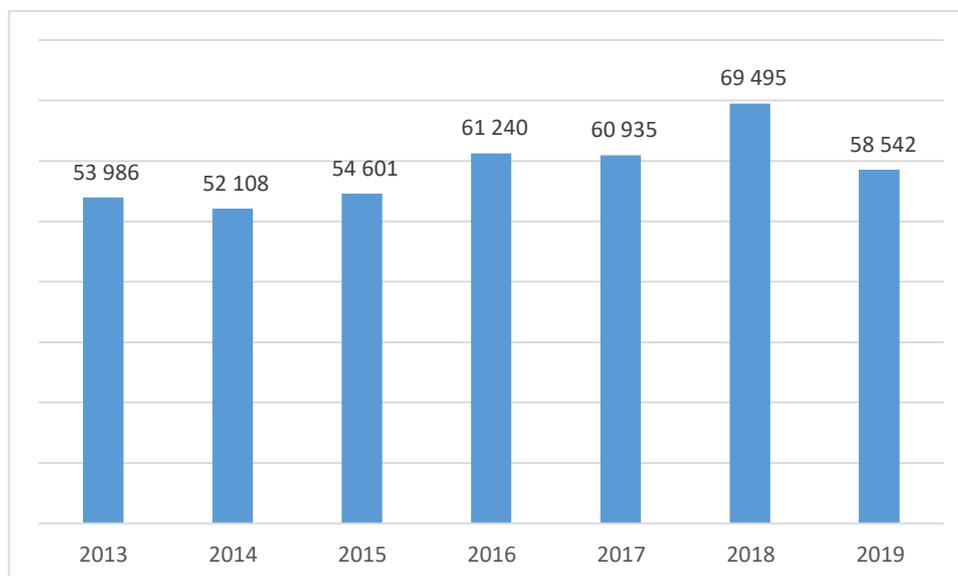
Enfin, en conformité avec les textes, les opérations traitées par la SAEM pour le compte de tiers en qualité de mandataire, sont bien comptabilisées dans un compte de tiers identifiable et les opérations traitées sont inscrites selon leur nature dans les charges et les produits de l'entité.

5.2 Un stock qui commence à se dégonfler seulement en 2019

La liste des opérations non clôturées au 1^{er} janvier 2013 communiquée lors de l'instruction, ne correspondant pas à l'état des concessions figurant dans les bilans sociaux, les trois concessions manquantes ont été sollicitées. La synthèse des concessions actives sur la période figure en annexe 4. Il convient de souligner que la présentation par numéro, sans mention du nom de la concession, retenue dans les bilans sociaux ne facilite pas la lecture des administrateurs qui n'ont aucun moyen de savoir à quelle concession elle se rattache.

³⁸ Comparatif ZFU Avignon 2007 : études :10 000 € réalisation 4,5 % TTC ; CSPS :1,25 % / ZAC Bel air Avignon 2012 : études :5 000 € réalisation 4 % TTC ; CSPS : 0,50 % .

**Graphique n° 2 : Évolution 2013-2019 de l'encours du stock de concessions
(montants en milliers d'€)**



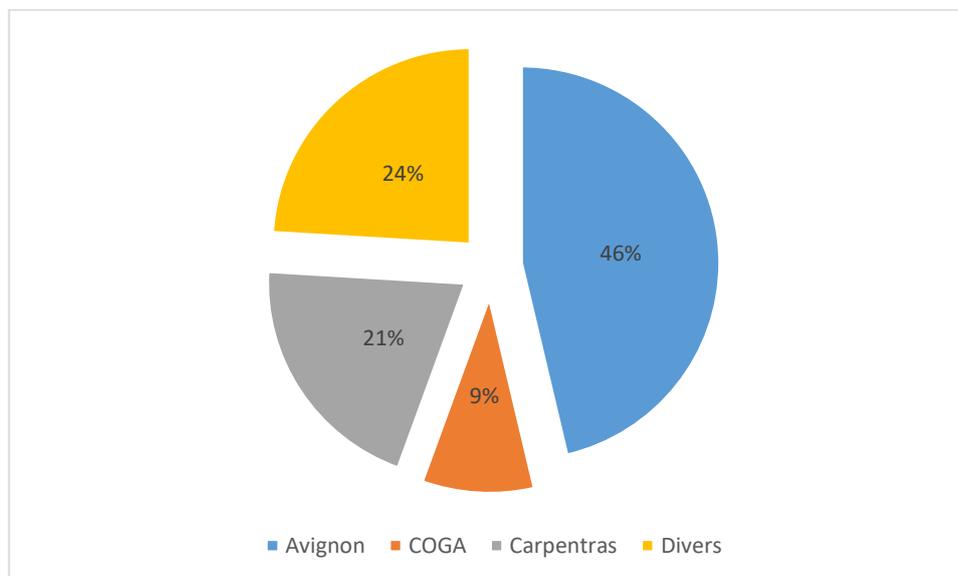
Source : CRC d'après bilans sociaux.

Le stock final de concessions est resté stable en début de période avant de connaître une forte progression entre 2016 et 2018. Sur cette période le stock a ainsi augmenté de 29 % pour une progression en valeur absolue de 15 510 K€, soit un taux de croissance moyen annualisé de 5 % malgré la clôture de seize concessions³⁹ sur la période concernée (- 2 206 K€). Seules trois nouvelles concessions⁴⁰ ont été signées par la SAEM Citadis, représentant un encours de stock cumulé de + 6 881 K€ au 31 décembre 2018. La progression s'est donc faite essentiellement sur les concessions avignonaises, dont la ZAC de Bel Air et la ZAC intra-muros d'Avignon. La progression de l'encours de stocks correspond à une accumulation de travaux sans cession, en raison de difficulté de commercialisation. L'encours des stocks équivaut en 2018 à plus du double du fonds de roulement net global de la société.

En 2019, la variation a enfin été négative (- 10 952 K€) grâce aux cessions intervenues sur la concession publique d'aménagement (CPA) 1237 ZAC de l'Agroparc (9 861 K€) et celle 1184 ZAC de Bournissac à Cavaillon (-1 489 K€). Toutefois l'encours de stocks reste très élevé au 31/12/2019.

³⁹ Dont 1294-Ilots Saint Jean, saint Bernard (- 2 016 K€), 1417-ZI courtine III (- 115 K€), 1478-Zac mathe grand riban (- 7 000 €), 1502-revitalisation centre puget (- 68 000 €).

⁴⁰ Concessions signées entre 2013 et 2018 (stock final au 31/12/18) : 1479-Route de Lyon (178 K€), 1503-amgt place de la poste – Châteauneuf de Gadagne (231 K€), 1504 - amgt cœur de ville – Sarrians (6 166 K€).

Graphique n° 3 : Répartition par concédant du stock final (au 31 décembre 2019)

Source : Bilans sociaux.

Toutes les concessions se déroulent dans le département de Vaucluse. 46 % de l'encours (27,1 M€) concerne la commune d'Avignon (quatre concessions), 9 % (5,4 M€) la communauté d'agglomération du Grand Avignon (une concession), 21 % (12 M€) la ville de Carpentras (une concession) soit 76 % de l'encours cumulé. Les autres concessions sont portées par la concession de Sarrians (6,3 M€) récemment signée et celle de la ZAC des Garrigues à Bedarides (3 M€).

Dans l'hypothèse de la création de la SPLA, entre la commune d'Avignon et le grand Avignon, l'encours de stock final à reprendre, soit 32,5 M€, va rendre la reprise des concessions par celle-ci très risquée pour les deux concédants. En effet, les CPA actuelles ont été conclues au risque du concessionnaire et leur reprise par la SPLA aurait pour conséquence de leur transférer le risque. Pour la SAEM Citadis, cette éventuelle reprise amputerait son portefeuille de telle sorte que son existence même serait compromise.

Il convient également de relever que 21 % de l'encours de stock est constitué par la concession 1245-Centre ancien de Carpentras (11,9 M€), or, comme il sera vu *infra*, la commune a acté une résiliation simple de la concession en septembre 2018. Celle-ci n'a pas été traduite dans les bilans sociaux au 31/12/2019 faute, selon l'ancienne présidente de la SAEM lors de l'entretien de fin de contrôle, du paiement par la commune de Carpentras des acquisitions dues lors du bilan de clôture (9 M€).

Comme précisé dans l'annexe au compte de résultat, le montant figurant au bilan sous la rubrique encours de conventions d'aménagement, résulte de la différence entre le cumul des dépenses HT (frais financiers et frais exceptionnels compris) et le montant des coûts de revient des éléments cédés, estimés en fin d'exercice de manière globale, par application au coût de revient prévu par le compte rendu financier de la fraction établie comme suit :

- Au numérateur, le montant des produits réalisés depuis le début de l'opération hors participations d'équilibre reçues ou à recevoir de la collectivité territoriale concédante ;

▪ Au dénominateur, le montant global des produits prévus par le compte rendu financier hors participations d'équilibre reçues ou à recevoir de la collectivité territoriale concédante.

Dans l'hypothèse où le montant du coût de revient des éléments cédés est supérieur au cumul des charges comptabilisées, il sera constitué une provision pour charges égale au montant de l'écart constaté. En conséquence, la valeur du stock relatif à l'opération concernée, inscrite dans les comptes annuels sera nulle.

Le montant de la provision pour charges prévisionnelles à fin 2019 s'élève à 65 000 € et concerne uniquement deux concessions à savoir l'opération 1415-ZI Courtine à Avignon et l'opération de revitalisation du centre de Puget sur Durance (opération 1502).

L'examen des concessions les plus conséquentes fait ressortir un risque à terminaison qui ne pourra être constaté qu'à la clôture de l'opération. Toutefois la chambre invite la SAEM, compte tenu de la lenteur de la réalisation de la plupart des concessions, à davantage évaluer le risque à terminaison des concessions les plus déséquilibrées et, le cas échéant, à le provisionner.

5.3 L'exécution des concessions

5.3.1 Une réalisation des concessions lente et risquée

Tableau n° 13 : Avancement durée et trésorerie des CPA

Opération	Avancement % Au 31/12/2018		Date CPA	Durée		Trésorerie au 31/12/18 (en milliers d'euros)
	Dép.	Rec		Init.	Revue	
1124-ZFU avignon	89	58	2007	10	15	- 5 543 €
1175-Zac de bel air	24	10	2014	10		1 758 €
1477-Intra-muros Avignon	46	46	2011	10		1 301 €
1237-Agroparc Pôle technologique	76	66	2010	15		- 2 255 €
1245-Centre ancien Carpentras	93	51	2012	10		- 9 484 €
1180-ZA taillades - Bel air	89	22	2012	4	8	- 468 €
1184-Zac de Bournissac	95	80	1994	10	25	- 958 €
1501-ZAC centre-ville Le Pontet	48	49	2012	10		50 €

Source : CRC d'après CRACL 2013-2018.

Sur les huit opérations analysées par la chambre, trois ont fait l'objet d'une prorogation, dont celle de Cavaillon qui aura duré 25 ans. Elle s'est achevée en 2019 sans que son bilan de clôture n'ait encore été établi. Il convient de signaler à son sujet que les amendements à la convention initiale n'ont pas pris en considération la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », laquelle a mis un terme aux contrats au risque du concédant. En effet l'avenant n° 3, conclu en 2001 n'a pas abrogé l'article 22 - règlement final des opérations - qui stipule qu'à l'expiration de la concession, « le bilan de clôture est arrêté par le concessionnaire et approuvé par le concédant. Ce bilan

précise le montant définitif de la participation financière du concédant aux dépenses d'aménagement réalisées, nécessaire pour équilibrer les comptes. L'opération de concession est réalisée sous le contrôle du concédant et à ses risques financiers (...) ». La SAEM Citadis et la commune se trouvent donc dans une zone d'insécurité juridique pour l'établissement du bilan de clôture de cette opération présentant une trésorerie négative (- 958 000 € HT) à fin 2017⁴¹.

L'opération du centre-ville du Pontet présente, quant à elle, une trésorerie positive et se caractérise par un faible engagement des dépenses. Initialement prévue pour 7,9 M€, elle a été réduite à l'initiative du concédant à 4,3 M€. Cette modification a été actée par un avenant signé en février 2019. Au surplus, le concédant souhaite temporiser la réalisation de la réhabilitation du centre-ville dans l'attente du rendu de l'étude qu'il a lancée sur la réhabilitation de son cœur de ville. Le CRACL de 2019 précise ainsi que « *Pendant le délai de réalisation de cette étude, la Ville souhaite contenir les interventions de la concession d'aménagement et les limiter aux acquisitions d'opportunité identifiées avec son concédant.* ». La chambre estime qu'il n'est pas exclu que cette concession suive le même sort que celle de Carpentras.

5.3.2 La concession du pôle technologique Agroparc-1237-Grand Avignon

Créée en 1987 par la ville d'Avignon puis transférée à la communauté d'agglomération du grand Avignon (COGA), en considération de sa compétence en matière économique, la concession d'aménagement de la ZAC du pôle technologique a été attribuée à Citadis par délibération du Conseil communautaire du 14 décembre 2009 et a pris effet le 3 mars 2010 pour une durée de 15 ans. Elle a vocation à recevoir des activités économiques spécialisées dans l'agro-alimentaire et les technologies de l'information, des bureaux, des établissements d'enseignement relevant de l'Université d'Avignon ainsi que des logements et des commerces.

La plupart des grands travaux structurants a d'ores et déjà été réalisée. La convention initiale a été modifiée par quatre avenants dont trois ont eu pour objet d'augmenter la participation du concédant pour la remise d'ouvrages publics.

Située à l'est de la commune d'Avignon, en bordure, au nord, de la RN 7, elle est voisine de l'aérodrome d'Avignon-Caumont et du parc des expositions. D'une surface totale de près de 200 hectares, pour une emprise opérationnelle d'environ 151 hectares le coefficient d'occupation de surface moyen 0,3 fixé par le plan local d'urbanisme (PLU) permet une constructibilité d'environ 450 000 m². C'est la plus grosse concession gérée par la SAEM Citadis pour un montant prévisionnel de travaux au 31 octobre 2019 de 116,14 M€ HT.

La trésorerie de l'opération au 31 octobre 2019 est négative de - 2 523 505 € et est prise en charge dans le cadre du découvert des opérations auprès de la CDC.

Pour financer la suite des opérations, la SAEM mobilise une avance de 4 M € octroyée par l'agglomération du Grand Avignon⁴², un emprunt contracté en 2016 auprès d'Arkea Banque et une avance temporaire de fonds propres de Citadis pour un montant de 2,45 M€. Il était prévu

⁴¹ Les CRACL 2018 et 2019 n'ont pas été transmis à la chambre.

⁴² Il est prévu que l'avance du Grand Avignon soit ramenée à 2 M€ une fois que l'agglomération aura finalisé l'acquisition de l'hôtel communautaire (7 M€).

que cette avance en fonds propres de l'aménageur soit remboursée en fin d'année 2019, sous réserve d'une réalisation de l'ensemble des commercialisations conforme aux prévisions.

Le bon niveau de coopération entre le concédant et l'aménageur permet de constater un cadencement de l'opération à un rythme maîtrisé (76 % en dépenses et 66 % en recettes). L'agglomération donne des directives claires sur ses souhaits de commercialisation comme l'illustre la modification imposée en 2017 de la grille tarifaire sans modification de la participation de la collectivité. Toutefois à l'horizon 2023, le budget envisagé de 12 M€ de travaux apparaît ambitieux à l'aune du temps restant à cette date à la convention, à savoir deux années, et il est fort probable que la concession soit prolongée ou réduite comme cela a été fait précédemment pour celle de la ZFU d'Avignon (Cf. *infra*).

Tableau n° 14 : Cessions hamadryades

<i>Date cession</i>			Superficie	Prix de cession € TTC
21/07/2015	Transfert foncier	Hamadryade bat A	4 473 m ²	447 260
09/07/2015	Transfert foncier	Hamadryade bat B	4 484 m ²	448 400
01/06/2016	Transfert foncier	Hamadryade bat C	3 494 m ²	349 220
		Total	12 451 m ²	1 235 000

Source : CRACL 2015 2017 et réponse aux observation provisoires de la SEM pour 2016

Enfin, sur cette ZAC, Citadis est à la fois aménageur et client, notamment au travers de l'intervention de sa filiale Edifis, dans le cadre de la réalisation des bâtiments Hamadryade puisque la SAEM s'est portée acquéreuse des terrains d'assiette de ces bâtiments pour un montant annoncé dans le CRACL de 1 235 K€⁴³. Cette opération mentionnée au CRACL de 2013 prévoit le règlement par Citadis d'une superficie de terrains de 11 810 m².

5.3.3 La concession de la ZFU d'Avignon- 1124- Ville d'Avignon.

La CPA de la zone franche urbaine (ZFU) d'Avignon signée en mars 2007 avec la commune d'Avignon a pour objet la mise en œuvre de la ZFU définie par la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et le décret n° 2006-1263 du 19 décembre 2006 afin d'organiser le maintien, l'extension et l'accueil des activités économiques et de réaliser des équipements collectifs.

Lors de la mise en place de la convention, le préfet a sollicité la commune pour procéder à une nouvelle rédaction de la concession afin de définir plus précisément les actions relevant de la ville sur la ZFU et celles relevant de la COGA. La commune n'avait pas procédé à cette réécriture considérant qu'il s'agissait avant tout d'un projet de développement urbain classique restant de sa compétence. À la lecture du bilan des CRACL, il apparaît pourtant que la vocation économique, compétence du grand Avignon, ne fait guère de doute. « *En 2006, la ville*

⁴³ CRACL au 31/12/2015 page 9/14 « *la valorisation du terrain d'assiette de ce bâtiment dans la concession sera réglée par Citadis au prix de 1 235 K€. Celle-ci a fait l'objet d'une délibération* ».

d'Avignon a décidé de mettre en œuvre la zone franche urbaine afin d'organiser le maintien, l'extension et l'accueil d'activités économiques et de réaliser des équipements collectifs⁴⁴».

Prévue initialement pour une durée de dix ans, soit jusqu'au 18 avril 2017, elle a été prolongée par un avenant n°5⁴⁵ jusqu'au 18 avril 2022. L'opération initialement prévue pour un montant de 26 M€ pour la création d'un lotissement artisanal sous la forme d'un village des métiers, la réalisation d'un éco quartier « Joly-Jean » et la réhabilitation d'équipements publics notamment le château de la Barbière désormais occupé par le centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville d'Avignon, incluait une participation prévisionnelle du concédant à hauteur de 4 M€ HT.

En avril 2017, le bilan prévisionnel s'élevait à 30 M€ pour une participation de la ville d'Avignon de 6 M€ dont 3,9 M€ de participation d'équilibre. La trésorerie de l'opération est au 30 avril 2017 négative à 4,3 M€ et financée par Citadis dans le cadre du compte courant des opérations, ouvert auprès de la CDC. À cette même date les dépenses réalisées s'élèvent à 48 % et les recettes à 34 % alors qu'il s'agissait de la date initialement prévue pour la fin de la concession.

Sur un plan opérationnel, la SAEM Citadis fait remonter une commercialisation difficile du lotissement artisanal puisque seul 42 % du stock des ateliers construits dans le village des métiers sont occupés, ce que l'aménageur explique par un environnement peu attractif, une disparition des avantages fiscaux liés à la ZFU et des tailles de modules trop importantes pour les artisans. La chambre observe que ces éléments auraient pu être anticipés par une étude de marché préalable au lancement de l'opération et une attention prudente aux dispositifs de défiscalisation qui se caractérisent par leur grande volatilité.

L'écoquartier Joly-Jean prévoyait au lancement de la concession la réalisation de 94 000 m² de surface de plancher (SDP) de logements, 10 000 m² de SDP d'activités et 1 000 m² de SDP de services et de commerces. Citadis et la commune d'Avignon ont décidé de dissocier l'opération de l'écoquartier du reste de la concession de la ZFU. La seule information disponible concernant cette modification substantielle se trouve dans le CRACL de l'exercice 2017 qui présente un bilan de la concession révisé tenant compte de la cession du stock à une nouvelle opération Joly-Jean dont le périmètre n'est pas défini. Il est précisé dans le CRACL que cette opération fera l'objet d'une nouvelle concession et d'une réduction tant en recettes qu'en dépenses des interventions prévues sur le secteur de l'écoquartier. Au surplus, le CRACL reste évasif sur le futur concédant de la nouvelle concession qui devra être réappropriée par celui qui en détient la compétence et remise en concurrence.

Selon la SEM le changement de périmètre annoncé n'aurait finalement pas été mis en œuvre. La concession initiale devrait faire l'objet d'un bilan de clôture en 2022 et le quartier Joly-jean serait repris par la future SPL grand Avignon aménagement.

⁴⁴ Mention portée dans les CRACL consultés dans la partie objectifs et éléments du programme.

⁴⁵ L'avenant n°1 majorant la participation de la ville de 26 000 € n'a jamais été signé et la SEM n'a pas produit les avenants 3 et 4.

5.3.4 La concession du centre ancien- 1245- Carpentras

Cette opération s'inscrivait dans le cadre d'une convention pluriannuelle de sept ans (2011-2018) avec l'État au titre du programme national de requalification des quartiers urbains dégradés (PNRQAD) signée par la commune de Carpentras en juillet 2011. La concession analysée a été signée le 24 février 2012 et faisait suite à une convention initiale de 1992. Elle a une durée de dix ans pour un montant prévisionnel initial de travaux de 21,3 M€ HT portés à 23,7 M€ HT au 31/12/2013 au début de la période sous revue. La participation de la commune qui s'élève à 11,45 M€ comprend une subvention d'équilibre de 6,41 M€ au titre des travaux à venir et de 5,04 M€ au titre de la convention précédente.

Ce montant a d'abord été porté à 24,9 M€ HT avec une modification de la participation de la commune (sans que la SAEM Citadis n'ait pu transmettre lors de l'instruction un avenant) ramenée à 21,8 M€ en 2017 avec également une augmentation des participations diverses (toujours sans avenant). Dans sa réponse aux observations provisoires la commune a mentionné la passation de trois avenants, sans toutefois les transmettre.

L'opération est donc surfinancée puisque la commune assure la reprise d'une partie des terrains et immeubles de l'ancienne concession ainsi que leur valorisation dans la nouvelle opération.

La liaison entre les deux opérations conduit à porter atteinte aux conditions de la nécessaire mise en concurrence des concessions d'aménagement. La commune et la SAEM aurait dû régler les effets de la précédente concession avant que la commune ne relance la mise en concurrence d'une nouvelle concession.

Le bilan réalisé au 31 décembre 2017 fait ressortir une réalisation des dépenses à 94 % alors que les recettes ne s'établissent qu'à 52 % notamment en raison d'une sous réalisation (- 75 %) des cessions par rapport au prévisionnel mais également, ce qui est plus surprenant, de la participation de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) moins importante que prévue.

Le conseil municipal de Carpentras a décidé de procéder à la résiliation simple de la concession par une délibération du 5 décembre 2017 avec prise d'effet, en conformité avec les termes de la concession, au 5 décembre 2018. Le motif serait, selon l'ancienne présidente de la SAEM, lié à la volonté de la commune de financer sa réhabilitation sur sa section d'investissement plutôt qu'en fonctionnement. Le maire de Carpentras a, pour sa part, indiqué que cette résiliation était motivée par deux aspects. Le premier était relatif à la faible performance de l'aménageur à l'aune des impératifs de commercialisation liés à l'opérationnalité du PNRQAD. Ce point ayant été, selon le maire, relevé par la direction départementale des territoires (DDT) et l'ANRU. Le second était lié à l'augmentation continue de la participation financière de la commune à laquelle il souhaitait mettre un terme.

La chambre constate que la commune de Carpentras fait désormais partie des actionnaires de la SPL T84 et qu'elle pourrait le cas échéant lui confier la poursuite de l'opération sans mise en concurrence potentiellement avec des chargés d'opérations qui auraient participé à l'opération initiale.

Le bilan de pré-clôture, établi en 2019, fait apparaître une trésorerie négative de 9 596 378 € HT et se soldera pour la commune par une dépense de 10,48 M€ HT, y inclus le remboursement des emprunts contractés auprès de la caisse d'épargne. La commune envisage parallèlement de récupérer la participation d'équilibre de 883 000 € HT perçue par la SEM.

Dans l'attente de l'établissement du bilan de clôture définitif, qui selon la SAEM Citadis, ne sera établi que lorsque tous les actes de cessions à la ville seront encaissés⁴⁶, c'est bien elle qui assure toujours le portage foncier de l'opération. Aucune provision n'a été constituée pour anticiper un report *sine die* de la clôture, ni un éventuel contentieux avec la commune de Carpentras dans les modalités financières de la résiliation.

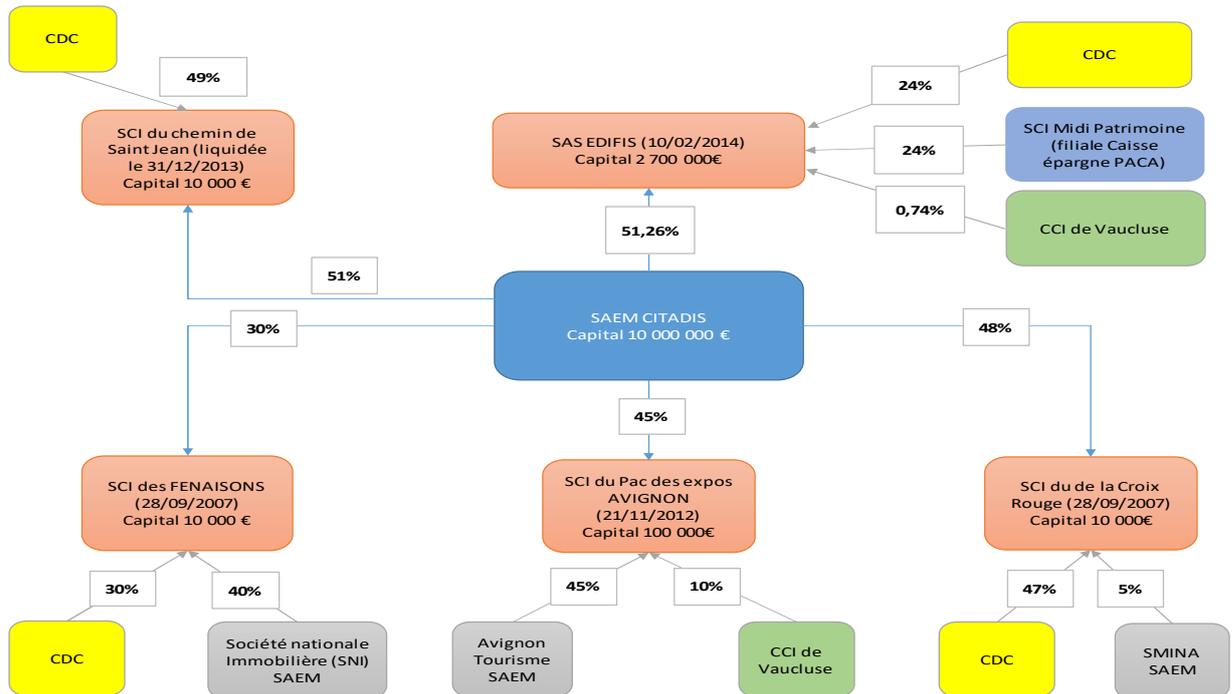
En conclusion, ces concessions par leur volume, leur durée ou les volontés des concédants sont porteuses de risques qui semblent peu ou mal évalués par la SAEM Citadis, notamment eu égard à l'importance du stock de concessions qui représente, au 31/12/2019, près de cinq fois les fonds propres de la société. Au surplus, au travers des quelques exemples détaillés ci-dessus, il apparaît qu'elles présentent un risque fort. En effet leur commercialisation majoritairement peu dynamique, l'existence d'une trésorerie négative à terminaison dont la société tarde à régler les effets (Cavaillon), le désengagement des concédants (Carpentras et le Pontet), les risques juridiques liés à une absence d'avenants en présence de modification substantielle du périmètre sont autant d'éléments majorant le risque de perte à terminaison qu'il conviendrait de mieux anticiper. La chambre invite la SAEM à évaluer le risque à terminaison de chacune des concessions afin qu'elle provisionne les risques financiers inhérents à leur réalisation.

⁴⁶ Selon les réponses de la commune et de la SEM les derniers actes notariés ont été signés le 17 novembre 2021 et le bilan de clôture devait être produit fin 2021.

ANNEXES

Annexe n° 1. Participations de Citadis dans les SCI et filiale Edifis.....	42
Annexe n° 2. Évolution du chiffre d'affaire et du résultat net.....	43
Annexe n° 3. Résultats financiers de l'utilisation des fonds propres.....	44
Annexe n° 4. Liste des concessions actives sur la période 2013-2019	45
Annexe n° 5. Glossaire	46

Annexe n° 1. Participations de Citadis dans les SCI et filiale Edifis



Source : statuts des sociétés

Annexe n° 2. Évolution du chiffre d'affaire et du résultat net

Libellés (en milliers d'€ arrondi)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Opérations de concession	1 592	1 749	1 067	1 149	1 521	1 274	1 714
Opérations de mandats	987	885	647	582	449	310	379
Prestations de services et conduites d'opérations	738	716	745	678	897	782	370
Honoraires internes et marge sur opérations propres	163	75	1 382	1 640	654	415	26
Sous-total CA Maîtrise d'ouvrage (a)	3 480	3 425	3 841	4 049	3 521	2 780	2 489
Loyers et autres	100	90	94	90	118	0	0
Résultat d'exploitation des opérations locatives	320	226	242	167	104	93	142
Sous-total CA de Gestion (b)	420	316	336	256	222	93	142
Chiffre d'affaires Analytique (a+b)	3 900	3 741	4 177	4 305	3 743	2 872	2 631
Reprise amort. et Prov d'expl. (c)	68	283	490	74	136	42	17
Produits d'expl. (a+b+c) (1)	3 968	4 024	4 667	4 379	3 878	2 915	2 648
Achats	- 48	- 34	- 38	- 32	- 31	- 34	- 27
Services extérieurs	- 218	- 228	- 200	- 206	- 237	- 237	- 149
Autres services extérieurs	- 378	- 406	- 390	- 364	- 336	- 308	- 269
Impôts et taxes	- 150	- 141	- 118	- 168	- 170	- 141	- 98
Charges de personnel	- 3 080	- 3 130	- 3 122	- 3 078	- 2 742	- 2 990	- 1 931
DADP exploitation	- 579	- 320	- 218	- 174	- 125	- 214	- 205
Autres charges d'exploitations	0	0	0	- 2	- 70	- 9	0
Charges d'exploit. (hors op. loc.) (2)	- 4 453	- 4 258	- 4 086	- 4 024	- 3 709	- 3 933	- 2 679
Résultat d'exploitation (1-2)	- 485	- 234	581	355	169	- 1 019	- 31
Produits financiers	262	278	207	103	133	86	85
Charges financières	- 6	- 11	- 9	- 8	- 4	0	0
DADP financières		0	- 328	- 113	- 51	- 51	- 39
Reprises sur DADP financières	362	5					0
Résultat financier des op. loc.	- 52	- 47	- 47	- 27	- 25	- 23	- 21
Résultat Financier	566	225	- 176	- 45	53	12	25
Produits exceptionnels	0	0	0	32	4	91	145
Charges exceptionnelles	- 76	- 5	- 1	- 39	- 2	- 8	- 29
DADP exceptionnelles	- 72	- 46	- 14	- 2		- 10	
Reprises sur DADP exceptionnelles	101	153	378	10		18	
Résultat exceptionnel des op. loc.	- 1	- 9	- 4	- 26	0		
Résultat exceptionnel	- 49	93	359	- 25	1	91	116
Impôts sur les sociétés	2	2	2	2	2	2	2
Résultat net	34	86	765	287	225	- 914	112

Source : Citadis

Annexe n° 3. Résultats financiers de l'utilisation des fonds propres

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits	628 857	283 570	207 695	102 567	133 424	86 361	124 277
<i>Fonds propres prêtés aux opérations</i>	30 705	3 885	9 868	19 539	28 064	35 954	33 193
<i>Placement en DAT</i>	105 639	120 323	58 540	43 912	14 577	13 960	4 628
<i>Intérêt des CCA</i>	43 153	32 577	29 917	10 478	10 786	9 103	9 642
<i>Autres produits financiers</i>	1 016	20 478	10 042	8 619	231	759	100
<i>Différentielle d'intérêt</i>	86 242	101 207	99 328	20 019	79 766	26 585	37 463
<i>reprise sur dotations et dépréciations financières</i>	362 102	5 100					39 251
CHARGES	- 11 371	- 11 160	- 337 021	- 121 088	- 55 563	- 51 292	
<i>Avances d'associés mises à dispo</i>	- 6 271	- 11 160	- 8 600	- 8 122	- 4 168		
<i>dotations et dépréciations financières</i>	- 5 100		- 328 421	- 112 966	- 51 395	- 51 292	
Résultat financier (hors opérations locatives)	617 486	272 410	- 129 326	- 18 521	77 861	35 069	124 277

Source : Citadis notes de chiffres d'affaires 2013-2019.

Annexe n° 4. Liste des concessions actives sur la période 2013-2019

Concessions d'aménagement	Concédant	Encours de stock au 31/12/N (en milliers d'euros)						
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>1124-ZFU avignon</i>	Avignon	6 547	6 396	7 233	8 054	9 479	7 942	9 709
<i>1175-Zac de bel air</i>	Avignon	1 817	4 014	4 145	4 421	4 080	5 516	5 358
<i>1477-Intra-muros Avignon</i>	Avignon	7 069	3 328	4 296	6 073	8 003	11 544	11 350
<i>1479-Route de Lyon</i>	Avignon		3	55	75	95	178	201
<i>1236-Zac de Champfleury</i>	Avignon							
<i>1270-Impasse Blain</i>	Avignon							
<i>1294-Ilots Saint Jean, saint Bernard</i>	Avignon	2 016	1 189	171				501
<i>1408-Amenagement centre-ville Avignon</i>	Avignon							
<i>1415-ZI Courtine</i>	Avignon							
<i>1416-ZI courtine extension</i>	Avignon							
<i>1417-ZI courtine III</i>	Avignon	115	115					
<i>1478-Zac mathe grand riban</i>	Avignon	7	7	7				
<i>1237-Agroparc Pôle technologique</i>	Gd. Avignon	16 313	15 309	13 636	16 338	14 279	15 264	5 402
<i>1101-concession de la gare</i>	Gd. Avignon							
<i>1150-Lotissement art Les Pelitenes</i>	Gd. Avignon							
<i>1163-Zac plan d'entraigues</i>	Gd. Avignon							
<i>1200-Zac tgv</i>	Gd. Avignon		115					
<i>1245-Centre ancien Carpentras</i>	Carpentras	9 146	10 717	12 267	12 972	13 839	13 033	11 950
<i>1201-Centre-ville Carpentras</i>	Carpentras							
<i>1180-ZA taillades - Bel air</i>	CCPLD	1 232	1 269	2 254	2 724	2 409	2 246	1 653
<i>1184-Zac de Bournissac</i>	Cavaillon	720	1 103	1 137	1 941	2 168	2 189	701
<i>1432-ZAC les Garrigues</i>	Bedarrides	7 168	6 660	6 725	5 313	4 205	3 178	3 039
<i>1501-ZAC centre-ville Le Pontet</i>	Le Pontet	1 768	1 768	1 759	1 849	1 913	2 008	1 998
<i>1503-amgt place de la poste - Gadagne</i>	C de Gadagne					68	231	328
<i>1504-amgt cœur de ville - Sarrians</i>	Sarrians					93	6 166	6 352
<i>1147-Zac du Pontet</i>	Le Pontet							
<i>1157-Lot Bosque</i>	Apt							
<i>1502-revitalisation centre puget</i>	Puget/D	68	115	916	1 480	304		
	Total général	53 986	52 108	54 601	61 240	60 935	69 495	58 542

Source : CRC d'après comptes annuels et informations transmises par Citadis. Les CPA en gras sont en cours, les autres clôturées au 31/12/2019. AMO : assistance en maîtrise d'ouvrage.

Annexe n° 5. Glossaire

ANRU : agence nationale de rénovation urbaine
AOT : autorisation d'occupation temporaire
BEA : bail emphytéotique administratif
CA : chiffre d'affaires
CAC : commissariat aux comptes
CCAS : centre communal d'action sociale
CCI : chambre de commerce et d'industrie
CDC : caisse des dépôts et consignations
CGCT : code général des collectivités territoriales
CJF : code des juridictions financières
COGA : communauté d'agglomération du Grand Avignon
CPA : convention publique d'aménagement
CRACL : comptes rendus annuels aux collectivités locales
CNCC : compagnie nationale des commissaires aux comptes
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
GIE : groupement d'intérêt économique
HT : hors taxe
IFC : indemnité conventionnelle de fin de carrière
K€ : Millier(s) d'euros
M€ : million(s) d'euros
PDG : président directeur général
PLU : plan local d'urbanisme
SAEM : société anonyme d'économie mixte
SAS : société par actions simplifiée
SDP : surface de plancher
SEDEV : société d'équipement, de développement et de valorisation
SMINA : société du marché d'intérêt national d'Avignon
SNI : société nationale immobilière
SPLA T84 : société publique locale d'aménagement territoire Vaucluse
TTC : toute taxe comprise
ZAC : zone d'aménagement concerté
ZFU : zone franche urbaine



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur.



Marseille, le 28 JUIN 2022

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bérénice BAH, greffière

04 91 76 72 65

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

à

Réf. : GREFFE/BBA/JT/n° 868

Objet : observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte CITADIS

Madame Dominique SANTONI
Présidente Directrice Générale
société d'économie mixte CITADIS
6 passage de l'oratoire
Hôtel du département
84000 AVIGNON

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception

2C 151 920 2739 1

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société d'économie mixte CITADIS pour les exercices 2013 à 2019 et les réponses qui ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et les réponses seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Ce document est également transmis aux ordonnateurs des autres collectivités détentrices d'une partie du capital qui le présenteront à leur assemblée délibérante dès leur plus proche réunion.

Dès la tenue de l'une de ces réunions, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.



Nacer MEDDAH