HAL
open science

Le compte-rendu annuel au concédant, ou les ambiguités d'un document de gestion entre S.E.M. et collectivité

Laurent Fredon

To cite this version:

Laurent Fredon. Le compte-rendu annuel au concédant, ou les ambiguités d'un document de gestion entre S.E.M. et collectivité. Comptabilité et stratégies, May 1992, France. pp.cd-rom. hal-00823006

HAL Id: hal-00823006

https://hal.science/hal-00823006v1

Submitted on 19 Sep 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comptabilité et stratégie
Chapitre 5 - Comptabilité, stratégie
et système d'information

Le compte-rendu annuel au concédant, ou les ambiguités d'un document de gestion entre S.E.M. et collectivité

Laurent Fredon
Mairie de Lormont, Gironde

Le Compte Rendu Annuel au Concédant, ou les ambiguités d'un document de gestion entre SEM et collectivité.

Aujourd'hui, rares sont les collectivités locales qui n'ont jamais eu recours à une société d'économie mixte pour conduire une opération d'aménagement sur leur territoire.

Cette formule de délégation de maîtrise d'ouvrage est souvent apparue idéale, permettant d'échapper au choix manichéen entre les services de la DDE, bons techniciens mais soumis à la tutelle de l'Etat, et les aménageurs privés, forts d'une surface financière solide mais trop éloignés des objectifs d'intérêt général.

La Décentralisation a eu comme double effet de libérer les collectivités locales d'une tutelle publique contraignante et de les doter de pouvoirs nouveaux en matière d'aménagement de leur territoire (responsabilité du POS confiée aux communes en particulier).

Parallèlement, la modernisation de la législation régissant les SEM, consacrée par la loi du 7 juillet 1983, a favorisé l'appropriation de cet outil par les collectivités locales. La loi a notamment élargi le champ d'application des interventions des SEM et précise les modalités de contrôle qui s'exercent sur leur action.

L'urbanisme a donc offert un terrain particulièrement propice à la rencontre de cette nouvelle liberté décisionnelle (la Décentralisation) et instrumentale (les SEM). En pratique, les collectivités ont volontiers confié aux SEM des opérations d'aménagement dans le double cadre juridique de la concession et opérationnel de la ZAC. Ces deux régimes offrent en effet les meilleures garanties de maîtrise de l'opération par la

Le régime de la ZAC lui permet de prescrire des règles d'urbanisation particulières sur une partie de son territoire, d'en organiser souplement les divisions parcellaires, et d'y financer un programme d'équipements publics, tout en associant les autres partenaires et la population à son élaboration.

Le régime de la concession paraît également le plus approprié : moins contraignant que le mandat, où la collectivité garde le contrôle exclusif de l'opération en libérant elle-même les ressources financières, en restant propriétaire du foncier et en décidant des procédures, il autorise la SEM à maîtriser les acquisitions foncières, à conduire le programme et à préparer la commercialisation. Tout en laissant le choix des moyens à la SEM, la collectivité fixe les objectifs et garantit l'équilibre financier final de l'opération.

Néanmoins, cette confiance et cette prise de risque de la part de la collectivité ne peuvent s'établir qu'en connaissance de cause. Aussi, la loi du 7 juillet 1983 a prévu l'établissement régulier d'un document contractuel entre les deux parties : le Compte Rendu Annuel au Concédant (CRAC). La SEM y est tenue de faire le point sur l'état d'avancement de l'opération et d'en préciser les "perspectives de bonne fin". De son côté, la collectivité doit approuver formellement ce document et tirer les conséquences qui se dégagent de ses conclusions : en particulier rappeler à l'ordre la SEM qui se montrerait coupable de mauvaise gestion, ou bien décider d'une révision du programme initial si les difficultés proviennent de la conjoncture économique. Car en fin de compte, c'est bien elle qui "passe à la caisse" pour régler l'éventuel déficit d'une opération d'aménagement.

Or l'actualité récente et les avertissements répétés des Chambres Régionales des Comptes tendent à montrer que les finances des collectivités souffrent de plus en plus de difficultés provoquées par la défaillance d'organismes satellites qu'elles soutiennent, et notamment les SEM.

Est-ce à dire que les moyens de contrôle sont insuffisants ? Qu'ils ne peuvent - ou ne veulent - pas être exercés ? La responsabilité en revient-elle à la SEM ou à la collectivité ?

Au centre de ce débat, le CRAC **apparait comme un document d'une extrême importance, mais souffrant d'être sous-exploité.** Une rehabilitation s'impose...a moins que personne n'y ait réellement intérêt (hypothèse brutale mais qu'il faudra bien considérer).

Aussi, dans un premier temps, il conviendra de rappeler les Fondements du CRAC, en montrant combien est nécessaire le contrôle des opérations au regard des risques encourus par la collectivité.

Dans un second temps, on développera les Objectifs du CRAC, en précisant sur quels points sensibles doit porter le contrôle, dans l'optique d'un suivi "rétrospectif" et "prospectif" des opérations d'aménagement.

Enfin, dans un dernier temps, il faudra se poser la question de l'Utilité du CRAC au regard de l'usage qui en est fait par les partenaires : est-il réellement un document de contrôle pertinent et si non, à quelles conditions pourrait-il retrouver sa légitimité d'origine ?

L'Exploitation du CRAC :

des ambiguités qui altèrent le bon suivi d'une opération

Document central de discussion par nature, le CRAC se réduit en pratique à une simple fonction de formalité juridique et d'information comptable, très éloigné du rôle important qu'il doit tenir dans la conduite physique et politique du projet urbain.

Le relatif "enterrement" que l'on fait subir à ce document s'explique par les ambiguïtés fondamentales qui le caractérisent : il ne répond pas aux mêmes intérêts selon que l'on se place du côté de la SEM ou de la collectivité et s'analyse plus souvent par ses non-dits que par son contenu.

Il convient donc de réaffirmer le véritable statut du CRAC. Cette réhabilitation passe évidemment par des propositions techniques - révision du cadre comptable et juridique - mais ne sera effective qu'avec le soutien d'une réelle volonté politique.

3.1. Les ambiguités du CRAC

Une sous-exploitation chronique

Alors que le CRAC doit être un document d'échange privilégié entre la collectivité et la SEM pour mener à bien la conduite d'une opération d'aménagement, il est souvent constaté en pratique une quasi-insignifiance, pour ne pas parler d'enterrement, à son égard.

Cela provient d'abord du non-respect de leurs obligations réciproques par la SEM et la collectivité locale.

Bien souvent, la SEM est incapable de produire la CRAC dans les délais prévus. On observe des retards de plusieurs mois, quand ce n'est pas de plusieurs années (notamment au début d'une opération). Les responsables de SEM invoquent le manque de temps et de personnel. Il est vrai qu'il n'existe pas dans l'organigramme des SEM des agents chargés spécialement de cette tâche. En général, elle revient aux chargés d'opérations, qui sont en prise directe avec la réalité de l'aménagement. Mais leur formation de base d'ingénieurs ne les prédispose pas toujours à s'impliquer réellement dans les considérations financières, pour lesquelles ils s'en remettent la plupart du temps à l'agent comptable. L'intermédiaire est en principe assuré par le directeur administratif et financier, qui veille à ce que les bilans et les plans de trésorerie soient régulièrement révisés afin que les CRAC soient établis dans les délais.

Mais le peu d'ardeur mis par les chargés d'opérations à s'acquitter de cette tâche s'explique par le manque d'empressement conjoint de la collectivité concédante à réclamer ces documents. En principe, le CRAC d'une opération d'aménagement est examiné prioritairement par les services financiers de la collectivité, qui font appel pour complément d'information aux services de l'organisme.

Cette hierarchie semble d'ailleurs demontrer que le concedant se soucie davantage des considerations financieres (prix de cession des terrains, montant des marches aux entreprises, conditions d'emprunt) que des aspects purement urbains pour juger de la "qualité" de l'operation. Il n'est pas certain que ce soit un critère infaillible : une operation qui aura été menee dans les limites financieres fixees par le bilan previsionnel ne révélera pas toujours a l'usage un produit urbain satisfaisant.

Mais ces deux services - Finances et Urbanisme - ne sont pas toujours compétents pour effectuer une bonne lecture d'un CRAC. Par nature, l'exploitation de l'opération par une SEM intègre des procedures privées (recours à des prestataires indépendants, conclusion des cessions, gestion de la trésorerie) que ne pratiquent pas les services d'une collectivité locale.

Sur la forme même, nous avons vu que les CRAC n'étaient pas toujours des modèles de lisibilité et qu'ils restent largement ésotériques pour les non-initiés.

Enfin, on peut comprendre une certaine démotivation de la part des services de la collectivite pour contrôler une opération que les élus n'ont justement pas souhaité leur confier pour faire plutôt confiance à un organisme extérieur. D'ailleurs, c'est souvent plus spécifiquement le cabinet politique de l'élu qui réceptionne le CRAC et en tire les enseignements. L'évolution de l'amenagement d'une partie de son territoire est en effet souvent vécue par l'élu comme une affaire personnelle sur laquelle il s'est engagé et qu'il sait devoir être jugé. C'est toujours un projet sur lequel il met en jeu sa crédibilité et qu'il souhaite suivre directement.

Sur cette base-là, deux types de comportement sont envisageables.

Soit l'élu s'implique totalement en suivant l'operation pratiquement au jour le jour et en apportant son aval a toutes les décisions de gestion, comme il ferait dans le cadre d'un mandat (cela revient a une concession très contrôlée) : négociation des acquisitions, choix des entreprises, agrement des investisseurs, controle des modalités de financement. Dans ce cas, il est au courant mieux que personne et n'a nul besoin d'un "compte-rendu" au concedant.

Soit l'élu a une confiance totale dans le directeur de la SEM, qu'il a souvent personnellement choisi, et lui laisse entière liberte pour mener la conduite de l'operation. Dans ce cas, il lui est donne de faciliter au maximum l'action de la SEM, le CRAC passant "comme une lettre à la poste" sans réel examen.

La première grande ambiguïté du CRAC tient donc à la réalité de sa vocation d'instrument de contrôle. Plus qu'un ensemble de preuves, il sert en fait d'alibi. Mais c'est un alibi qui n'est pas utilisé aux mêmes fins par les différents acteurs.

Des raisons d'être différentes attribuées au CRAC

Pour la SEM, le CRAC reste un document de portée essentiellement juridique. Il lui sert avant tout de couverture, destinée à marquer les limites de sa responsabilité.

En effet, lorsque l'opération tourne mal et que le concédant met en cause la SEM, celle-ci peut se défendre en faisant référence aux derniers CRAC, dans lesquels elle a dû, normalement, faire apparaître des perspectives difficiles et commencé à mettre en garde l'élu sur l'éventualité d'une mise en jeu de la garantie d'emprunts de la collectivité notamment.

Les responsables de la SEM veillent d'ailleurs attentivement à ce que les CRAC soient explicitement approuvés en conseil municipal, ou par l'assemblée délibérante de la collectivité concernée. Devant le peu d'empressement traditionnel des élus à s'y soumettre, certains vont même jusqu'à leur notifier un délai de délibération, lequel une fois écoulé équivaut à une adoption tacite du CRAC, qui décharge la SEM de toute responsabilité. Cette pratique n'est évidemment pas prévue par les textes, et frise la clause léonine...

De son côté, la collectivité voit dans le CRAC un document de portée essentiellement politique. Pour l'élu, le moment de l'adoption du CRAC est l'une des rares obligations où il doit rendre des comptes à ses collègues sur la façon dont est conduite l'opération d'aménagement qu'il a souvent initiée seul. C'est toujours un débat particulièrement sensible, dans la mesure où l'aménagement d'une partie de territoire est un investissement on ne peut plus visible dont la réussite s'évalue facilement en nombre d'entreprises implantées ou à la rapidité d'occupation des logements construits (même si c'est une façon bien sommaire de juger la qualité du produit urbain.....

D'ailleurs, le débat se réduit en fait surtout à un exposé de chiffres : nombre d'hectares commercialisés, prix de cession négociés par rapport au prix du marché, annuités d'emprunt supportées, marge finale d'opération... Bref, l'élu a tendance à mettre en valeur la bonne gestion commerciale de la zone pour en faire déduire par ses interlocuteurs la qualité de l'aménagement mené.

Mais la correspondance n'est pas aussi automatique qu'il y paraît.

A la limite, on peut même observer que la plupart des difficultés financières constatées sur une concession proviennent de contraintes urbanistiques ou de priorités d'aménagement souhaitées par l'élu. Dans ce cas, ce dernier est alors obligé de recourir à des critères assez spéciaux, mais largement consensuels, pour justifier le déficit financier de l'opération et l'engagement parallèle de la collectivité : l'impact économique, en terme d'emplois créés et de ressources fiscales générées. Ainsi, la ville de Montluçon, répondant à une observation de la Chambre régionale des Comptes, jugeait pour sa part acceptable la reprise d'un déficit de 1,7 million de sa SEM, au regard des 1100 emplois créés sur la zone concédée. Mais peut-on vraiment chiffrer le prix d'un emploi, et est-ce un critère raisonnable pour évaluer la réussite d'une opération d'aménagement ?

Aussi, lorsque les perspectives s'annoncent difficiles, certains élus préfèrent ne pas se lancer dans le risque de tels calculs et s'exposer à une transparence trop dangereuse. Ils imposent alors à la SEM d'établir un CRAC volontairement flou, reposant sur des hypothèses encore optimistes, pour présenter en conseil un bilan financier convenable. La SEM se retrouve dans une position très inconfortable, coincée entre son désir de dégager sa responsabilité et la consigne de l'élu de minimiser la sienne : c'est la deuxième grande ambiguïté.

La poursuite de logiques difficilement conciliables

Si le CRAC s'avère un document délicat à exploiter, c'est enfin parce que sa production repose sur un compromis parfois introuvable entre une logique d'entreprise, d'inspiration économique - celle de la SEM - et la logique politique, basée sur l'intérêt général - celle de la collectivité -

Au départ, les termes de l'équation sont clairs, du strict point de vue financier : le montant total des recettes attendues, divisé par les m2 de surface commercialisable, donne le prix de cession nécessaire à l'équilibre de l'opération. Des écarts peuvent ensuite être enregistrés autour de ce prix moyen, en fonction du caractère stratégique de l'emplacement d'un lot ou de la nature particulière de l'affectation d'un secteur (à vocation économique ou à vocation d'habitation par exemple). Mais le chargé d'opération sait qu'il est tenu à une certaine fourchette s'il veut préserver l'équilibre économique du bilan.

Or ce bel ordonnancement risque d'être remis en cause à tout moment par la volonté de la collectivité.

Soit que l'élu, jouant de ses relations, contribue à favoriser l'intérêt d'un investisseur pour la zone : mais la négociation se fera souvent sur la base d'un prix "cassé" par rapport au prix normal du marché, surtout lorsqu'elle se réalise en début d'opération et qu'il s'agit d'obtenir des implantations significatives qui auront un effet de "locomotive" sur la commercialisation. Seulement, la SEM devra ensuite relever les prix de vente des terrains pour préserver l'équilibre global de l'opération, ce qui pénalisera les investisseurs suivants.

Soit que l'élu, dans le souci d'améliorer la qualité du site et donc la capacité d'attraction de la zone, souhaite renforcer le programme des équipements publics. Là encore, cela se traduira par une réduction de la surface totale commercialisable, au bénéfice des espaces publics, et par un surcroît de participation financière à l'effort d'équipement demandé aux constructeurs.

A côté de ce risque d'"inflation" sur l'offre du secteur existe en sens contraire un risque de "blocage" de la demande. C'est le cas lorsque l'élu refuse l'agrément d'un certain nombre d'investisseurs proposés par la SEM, soit qu'ils ne lui paraissent pas suffisamment porteurs pour l'image de la zone et celle de sa commune, soit qu'il craigne d'introduire des éléments de concurrence perturbants pour le marché économique local (hypothèse de l'implantation d'une grande ou moyenne surface avec ses effets sur les petits commerces). Si l'élu se montre trop exigeant sur la qualité des acheteurs, la SEM se retrouve là encore en difficulté avec des recettes de commercialisation qui ne rentrent pas et un bilan tiré vers le bas par les frais financiers.

Où à la des exemples d'une logique politique prenant le pas sur la logique économique. A la limite, cela est plutôt normal, d'autant que c'est en fin de compte la collectivité qui est sollicitée financièrement pour rééquilibrer le bilan de clôture de l'opération.

En revanche, le phénomène inverse est également observable, mais se justifie beaucoup moins bien. C'est le phénomène qui se produit lorsque la SEM parvient à imposer sa stratégie propre, parfois contre le gré, mais le plus souvent en profitant de l'inertie, de la collectivité. De simple outil qu'elle devrait rester, au service du concédant, elle devient maître.

Cette fâcheuse tendance provient d'abord de l'ambiguïté du statut même d'une SEM. De façon idéale, le souci de transparence commanderait de faire correspondre la naissance et la mort d'une SEM avec le début et la fin d'une opération dont la collectivité lui confierait la maîtrise d'ouvrage déléguée. Dans ces conditions, la SEM se comporterait loyalement comme un acteur-support de la collectivité, dotée d'une mission précise à objectif unique, et non comme un acteur-profiteur, poursuivant d'autres intérêts propres. Au lieu de quoi, ces SEM "mono-projet" idéales tendent de plus en plus à élargir leur objet social et à se transformer en vastes bureaux d'études - conducteurs d'opérations.

Ainsi, alors que le législateur avait tenu dans un premier temps à limiter l'objet d'une SEM à une seule activité - construction ou aménagement ou gestion - il l'a désormais élargi en autorisant le cumul de ces fonctions, à la seule condition qu'elles soient complémentaires. En fait, il a répondu à une aspiration qui émanait des collectivités elles-mêmes : les élus se sont montrés de plus en plus demandeurs de telles structures capables de brasser d'énormes marchés avec autant de discrétion.

Un autre facteur moteur du développement des SEM tient à leur mode de rémunération particulier. Étant donné que leurs ressources proviennent essentiellement de pourcentages établis sur le montant des plans d'opérations, elles ont tout intérêt à provoquer une inflation du chiffre d'affaires, quitte à lancer des projets pas toujours viables. Par une sorte d'effet de cavalerie, elles auraient tendance à financer la fin d'une opération par le démarrage d'une nouvelle.

Ainsi, à côté des opérations traditionnelles effectuées en mandat ou en concession, on observe une activité croissante des SEM sous la forme de prestations d'études ou de montages d'opérations propres. Dans ce dernier cas, la SEM assume la responsabilité d'un projet intégralement, qu'il se solde par un déficit ou un excédent. Toutefois, si la collectivité n'est pas partie prenante au titre de l'opération (inexistence du risque-client), elle reste

exposée à une mauvaise fortune de la SEM en étant parfois sollicitée pour regonfler les fonds propres (persistance du risque-actionnaire). On arrive là à la perversité du système, quand la collectivité est obligée de s'associer au financement d'une opération à l'initiative de laquelle elle est totalement étrangère, et quand elle y est amenée par la volonté d'un acteur en principe à son service.

Que deviennent les CRAC dans ce contexte ?

Eu égard à la bonne figure que doit présenter la SEM pour asseoir sa crédibilité vis-à-vis de la collectivité mais aussi des tiers, les CRAC tendent à devenir des éléments symboliques dans sa démarche générale de marketing commercial. A la limite, ce sont des documents "promotionnels". L'accent sera mis sur l'originalité de la vocation du secteur à urbaniser, sur l'ambition du programme de travaux, sur l'équilibre financier du bilan.

Cette règle de l'équilibre est tellement cruciale qu'elle est souvent assurée contre toute vraisemblance. Cela signifie que les recettes de commercialisation notamment restent inscrites au même niveau que les recettes initialement prévues, par nature optimistes. Les CRAC arrivent ainsi à donner l'illusion d'un équilibre fictif tout au long de l'opération, pour brutalement révéler à la clôture un déficit réel que le concédant n'aura absolument pas prévu. Ils perdent alors leur vocation première, qui consiste précisément à repérer rapidement les dérapages pour anticiper les réactions et limiter les mauvaises surprises.

3.2. Des améliorations techniques liées à une volonté politique

Que peut-on proposer pour faciliter et approfondir le contrôle que les collectivités souhaitent porter sur les opérations d'aménagement qu'elles ont confiées à une SEM ? Il semble d'abord nécessaire de créer un environnement mieux adapté à l'intégration des risques contenus dans ces opérations.

Un cadre comptable sur mesure

La clarification comptable doit d'abord s'opérer du côté de la SEM.

Comme il a été dit, la comptabilité d'une SEM est actuellement dissociée en une partie relative aux différentes opérations et une autre partie relative à la société elle-même. Cette dissociation n'est pas toujours souhaitable, dans la mesure où une collectivité concernée par une opération n'a pas directement accès aux comptes de la SEM, pourtant révélateurs de sa capacité à bien conduire l'ensemble de ses opérations.

Surtout, il serait intéressant pour la collectivité de connaître la valeur ajoutée qui a été apportée au territoire suite à l'action de la SEM pour viabiliser et commercialiser les terrains. Or le solde final d'une opération est un agrégat de tellement d'intermédiaires (fournisseurs, prestataires, banquiers, clients) qu'il est difficile de l'évaluer. La comparaison entre le prix d'acquisition et de vente des terrains est un bon indicateur, mais ne peut pas être objectif dans la mesure où entrent en ligne de compte des considérations politiques, et où la collectivité est souvent vendeuse et acheteuse. De plus, le but n'est pas tant de réaliser une plus-value substantielle (avec des m2 commercialisés cinq ou six fois plus chers que les m2 d'origine) que d'aménager une zone à la portée des prix du marché et surtout des types d'investissements que l'on souhaite favoriser.

La clarification comptable doit aussi s'opérer du côté de la collectivité.

Sous prétexte que la conduite de l'opération est déléguée à une SEM, la collectivité a tendance à oublier ses responsabilités de maître d'ouvrage et en particulier ses responsabilités de financeur. Lorsqu'une difficulté survient, il n'a souvent rien été prévu pour y faire face. Aussi, il faut se donner les moyens non seulement d'anticiper les risques mais également de les assumer.

Pour ce qui concerne l'anticipation, la consolidation des comptes paraît désormais inévitable. Le résultat du CRAC, plutôt que d'être traité et approuvé à part, sera directement intégré du côté des produits ou des charges de l'exercice budgétaire, selon qu'il est positif ou négatif. Il reprendra valeur d'un produit d'exploitation de la collectivité, au même titre que le résultat de gestion des piscines ou des cantines municipales. Cependant, il faudra tenir compte de sa nature originale : comment traiter en particulier ses forts écarts annuels, initiés par des démarrages cycliques de tranches de travaux, lorsqu'un plan de trésorerie adapté ne lui sera plus directement rattaché ?

Pour ce qui concerne l'éventuelle concrétisation du risque, la collectivité doit là encore changer ses habitudes en prévoyant la constitution de provisions. Des sommes devront être affectées chaque année pour un montant en rapport avec les engagements qui ont été pris au niveau des garanties d'emprunts. Si comme il faut l'espérer ces provisions ne sont pas sollicitées, alors elles seront reversées à la fin de l'opération au titre de l'autofinancement global de la collectivité.

Ces deux grandes mesures - consolidation et constitution de provisions - sont d'ailleurs au premier rang des dispositions prévues par le nouveau plan comptable communal qui devrait entrer en vigueur en 1995.

Une réglementation juridique plus stricte

En accompagnement de ces mesures de précaution financière, pourraient être précisées deux règles de nature juridique.

La première consiste à prôner un durcissement du ratio fonds propres / endettement vis-à-vis des SEM. En effet, à plupart d'entre elles échappent totalement au droit commun des sociétés en ce qui concerne ce point précis. Alors qu'une entreprise normale doit

presenter un ratio autour de 30%. certaines SEM ont des capitaux propres ridiculement faibles par rapport aux masses financieres qu'elles sont amenees à mobiliser. La tolérance dont elles font l'objet provient justement du fait que leur couverture financière est assurée... par une collectivité. Il conviendrait donc de remuscler les fonds propres des SEM, dans leur intérêt et dans celui de la collectivité.

La seconde mesure juridique importante semble devoir porter sur l'éclaircissement des conditions de mise en jeu des garanties d'emprunt. C'est en effet souvent à cette occasion-là que se teste la solidité de la confiance entre SEM et collectivité.

Dans la majorité des traités de concession, il est prévu dans les articles relatifs aux dispositions financières que suite à l'accord donné par la collectivité pour garantir les emprunts de la SEM, des conventions particulières seront passées pour régler les conditions d'application d'une éventuelle mise en jeu. Or ces conventions sont généralement oubliées et on en reste à l'accord de principe, en esperant bien ne pas avoir à l'honorer. Mais lorsque la défaillance de trésorerie survient, la SEM se retourne vers la collectivité et la sollicite souvent dans de mauvaises conditions : demande tardive, défaut d'explications, absence de délais. Pressée par le banquier de la SEM, la collectivité est obligée de payer sans trop comprendre, avec la désagréable impression de s'être faite flouer. S'ensuivent des rapports tendus avec la SEM, bien malvenus pour gérer une situation qui s'avère déjà délicate.

Pour eviter ces contentieux, il faudrait d'abord que ces conventions existent et qu'elles précisent notamment la procédure d'alerte du concédant, les raisons du déficit de tresorerie, le delai de la mise en demeure et du paiement, les conditions du remboursement ultérieur. En effet, une garantie d'emprunt est par nature une"avance de fonds recouvrable", c'est-à-dire une avance de tresorerie qui est consentie à la SEM lorsque la situation de l'operation est difficile, et qui doit normalement être reversee à la collectivité une fois l'équilibre retabli. En fait, ces avances sont considérées plus sûrement par la SEM comme des acomptes sur le fréquent deficit final que la collectivité devra acquitter.

Cela est une preuve parmi d'autres du fosse qui persiste malgré tout entre des dispositions et la pratique et qui conduit à recommander en priorité une meilleure communication directe entre les partenaires. Celle-ci suppose un appel plus serieux à l'avis des tiers (Préfet, Commissaires aux Comptes, Chambres régionales des Comptes) mais reste [illegible] concessionnaire.

Même si le CRAC est par nature un document contractuel entre les deux partenaires principaux (SEM/collectivité), il est aussi soumis à la connaissance d'autres acteurs qui peuvent jouer un rôle d'alerte très utile.

On distingue le contrôle selon qu'il est exercé par des personnes privées - les Commissaires aux Comptes -dans les conditions normales de fonctionnement d'une société de droit privé, ou par des personnes publiques - Préfet, Chambres régionales des Comptes - au titre de la surveillance des deniers publics en jeu.

Le Commissaire aux Comptes est investi d'une mission de vérification et de certification des comptes de la SEM. Déjà dans cette définition apparaît la limite de sa maîtrise du CRAC : s'il peut éventuellement se référer à la partie rétrospective du CRAC, il se désintéresse en principe de sa partie prospective. D'ailleurs sa formation comptable ne lui permet guère de juger efficacement les perspectives opérationnelles d'un projet et de se prononcer sur sa validité. En outre, il n'a de comptes à rendre qu'au conseil d'administration de la SEM : il n'a pas à intervenir dans les relations avec le concédant.

Néanmoins, le CRAC peut lui procurer un utile complément d'information. En effet, c'est à travers ce document qu'est anticipée la fin des opérations et donc le résultat financier, qui est une composante du résultat général de la SEM elle-même. S'il veut apprécier correctement la santé financière de la SEM, il est donc obligé également de se pencher sur celle des différentes opérations. Et dans ses devoirs d'information vis-à-vis du conseil d'administration figure notamment la possibilité de déclencher une procédure spéciale d'alerte, destinée à souligner les risques que peut faire courir une partie des activités de la SEM. Etant donné que les concédants d'une opération sont souvent actionnaires de la SEM, ils disposent là d'une source de mise en garde complémentaire.

Les personnes publiques sont elles aussi investies de pouvoirs de contrôle. Avant les lois de décentralisation, un commissaire du gouvernement était nommé dans chaque SEM, avec pour mission de conseiller et de contrôler la gestion. Il disposait d'un droit d'investigation sur pièces et sur place et pouvait exercer dans certains cas un véritable droit de veto envers des délibérations de la SEM. Aujourd'hui, cette fonction n'existe plus mais un contrôle public est toujours prévu.

Ainsi, le CRAC est transmis pour information au Préfet dans un délai de quinze jours après son adoption en conseil d'administration. Après examen, le Préfet peut saisir la Chambre régionale des Comptes dans un délai d'un mois, s'il estime soit qu'une délibération est de nature à augmenter gravement la charge financière des collectivités actionnaires, soit qu'il y'a risque pour une collectivité ayant accordé sa garantie à un emprunt contracté par la SEM.

Néanmoins, la loi ne fixe pas de critères pour apprécier le risque financier en question. Selon la circulaire du 16 juillet 1985, "le Préfet devra apprécier l'incidence des délibérations en fonction de l'ensemble des actes de la SEM. Les comptes annuels, notamment, présentent un état ponctuel de la situation financière de la SEM qui permet d'apprécier ses possibilités d'intervention."

Une fois saisie, la Chambre régionale des Comptes prononce un avis sous un délai d'un mois. Cet avis est entendu par le conseil d'administration de la SEM, qui re-délibère mais qui peut passer outre les recommandations formulées. Il n'y a donc là qu'un simple pouvoir de remontrance, qui ne permet pas de s'opposer efficacement aux décisions parfois dangereuses de la SEM. La Chambre régionale des Comptes peut éventuellement de sa propre initiative contrôler les comptes et la gestion de la SEM, mais la portée du rapport sera là encore essentiellement moral.

La véritable responsabilité incombe donc à la collectivité concédante. Avec les informations qui peuvent lui parvenir de l'extérieur, mais surtout avec sa volonté, elle doit tout faire pour garder une bonne maîtrise de l'opération qu'elle a concédée.

La moralisation des rapports SEM/collectivité

Le terme de "moralisation" ne doit pas être entendu ici au sens d'épuration ou d'assainissement de pratiques financières condamnables, mais plutôt comme la réhabilitation d'un climat de confiance entre les deux partenaires.

La qualité des relations dépend d'abord de la nature de la SEM. Quand il s'agit d'une SEM mono-communale, où la collectivité commanditaire de l'opération est très fortement majoritaire dans le capital, le rapprochement est quasiment naturel. La SEM apparaît véritablement comme un démembrement des services de la commune, chargé de mener un ensemble d'opérations spécifiques à elle.

Celui s'implique souvent directement dans la stratégie de la SEM et paradoxalement, cela a pour conséquence de limiter l'intérêt et la nécessité du Compte -Rendu Annuel au Concédant.

En revanche, quand il s'agit de SEM départementales par exemple, le CRAC reprend toute sa dimension. En effet, lorsqu'une petite commune rurale décide de concéder l'aménagement d'une zone sur son territoire, elle n'est particulièrement en position de force par rapport à la SEM. Elle doit donc profiter de l'examen annuel du CRAC pour demander des explications sur la conduite de l'opération et repréciser les objectifs au vu des perspectives. Trop souvent la SEM est amenée en raison de l'inertie du concédant à assurer en plus de sa mission technique le choix de certaines options politiques. C'est ce qui contribue d'ailleurs au grand intérêt du travail en SEM... mais qui ne devrait pas exister.

La SEM doit se tenir à la réalisation de trois grands objectifs, qui sont cumulables mais qui nécessitent l'établissement d'une priorité.

En premier devrait apparaître la recherche de l'intérêt général. Certaines opérations en principe non rentables reviennent traditionnellement à l'initiative des collectivités, tels les programmes de logements sociaux. Le montage foncier ne permet pas de garantir l'équilibre financier, et la collectivité doit se tenir prête à combler le déficit. La SEM a pour mission de limiter les pertes, sachant qu'elle est le seul opérateur susceptible de porter ce type de programmes déficitaires.

En second se pose la recherche de l'équilibre financier.

La SEM doit se préoccuper de la mise en rapport des recettes et des dépenses avec la marge de manoeuvre de la trésorerie de façon à rester au pire dans les limites d'un découvert autorisé. C'est-à-dire sans frais supplémentaires pour la collectivité. L'équilibre sera obtenu en jouant principalement sur le prix de cession des terrains, sachant toutefois que le premier objectif ne doit pas être sacrifié. Ce serait le cas par exemple si un programme mixte logements/bureaux était transformé en une opération tertiaire intégrale, au motif d'améliorer la rentabilité du projet.

En dernier seulement doit venir la recherche du profit.

Il est rare qu'il se dégage naturellement d'une opération initiée par une collectivité d'abord parce que ce n'est pas l'objectif prioritaire et ensuite parce que les marchés de l'aménagement lucratifs sont en principe accaparés par les promoteurs privés. En revanche, le profit devient le moteur principal d'action dans les opérations propres menées par les SEM.

Mais là aussi, il convient d'être vigilant pour la collectivité. En effet, dans ce type de montage, la SEM est à la fois aménageur et promoteur, en association avec un partenaire privé. Or celui-ci pousse souvent la SEM à minimiser le coût d'acquisition des terrains, en début de bilan, pour reporter le maximum de bénéfice en fin de bilan. Mais comme ces opérations propres sont greffées la plupart du temps sur des opérations importantes d'initiative publique et concédées (par exemple la vente de places de parking dans le cadre de l'aménagement d'un complexe immobilier de bureaux-commerces-logements), la réussite des premières risque de se faire au détriment de l'équilibre financier des secondes (par une moins-value sur les recettes de droit à construire).

La SEM doit donc faire passer l'éventuel profit après l'intérêt général et après l'assurance d'un équilibre financier des opération publiques. Cette hiérarchie est toutefois contestée par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui affirme que la volonté pour une SEM de réaliser des profits est encore la meilleure garantie de ne pas faire de pertes...

S'il est nécessaire que la SEM se réaligne sur les principes de conduite ainsi définis, l'effort doit surtout venir de la collectivité, qui reste quand même la première intéressée au succès de l'opération, et qui en est le maître d'ouvrage. Le CRAC demeure dans ce but l'instrument essentiel de son contrôle, et demanderait un examen plus attentif. Car on observe que les conventions et les dispositions juridiques régissant les rapports SEM/collectivité sont la plupart du temps très précises et bien conçues, mais qu'elles perdent une grande partie de leur portée par insuffisance d'un contrôle effectif. En ce sens, la collectivité doit s'appliquer à faire respecter les procédures prévues.

Cela concerne en particulier la tenue des délais : si le concédant ne réclame pas la remise du CRAC, tarde à le mettre en délibération ou ne s'offusque pas de décisions de gestion brutales et non annoncées (du type mise en demeure de prendre en charge une annuité couverte par une garantie d'emprunt moins d'un mois avant l'échéance), il va au devant de mauvaises surprises.

Cela concerne aussi le recours à la procédure de la "navette" entre concédant et concessionnaire : la collectivité ne doit pas hésiter à renvoyer le CRAC à la SEM pour demander des explications sur un décalage observé entre le bilan prévisionnel et le bilan effectif, sur des différences de prix de cession, sur l'opportunité de certaines imputations comptables. Surtout, elle a intérêt à exiger l'établissement détaillé de la "note de conjoncture physique et financière", souvent négligée et pourtant indispensable à la bonne compréhension de l'évolution de l'opération.

Lorsque la volonté de tirer tous les enseignements du CRAC existe, encore faut-il avoir les moyens de la mettre en oeuvre. Or il y'a manifestement une déficience de compétences dans les collectivités locales pour apprécier la régularité comptable et surtout l'efficience économique d'actions déléguées au privé et gérées avec les règles qui lui sont propres.

Les grosses collectivités mettent en place des services chargés spécifiquement de la surveillance des contrats et des rapports d'exploitation des concessionnaires. Les moyennes recrutent maintenant fréquemment des contrôleurs de gestion auxquels sont attribuées ces missions. Mais pour les autres, la seule solution reste de faire entière confiance à la SEM...

En second lieu, l'intérêt du CRAC ne se limite pas à son rôle informatif sur l'avancement de l'opération. Il doit être considéré comme le document de base préalable à une rediscusion des modalités de conduite de l'opération. Les perspectives qu'il dresse guident l'élu dans son jugement sur la pertinence des objectifs de départ, sur la validité du programme (en rapport avec le rythme de commercialisation) et sur l'opportunité du calendrier de déroulement retenu. C'est au politique de redéfinir les orientations, non au chargé d'opération.

En même temps, l'implication de l'élu ne doit pas se transformer en une contrainte pour la SEM. Il n'est pas rare de voir des opérations compromises par des initiatives intempestives de l'élu, des tergiversations sur l'image ou la rentabilité qui entend être donnée à l'aménagement, des incompatibilités avec des investisseurs potentiels.

Néanmoins, au-delà de ces conflits de logiques, l'essentiel reste de maintenir une communication étroite entre les deux partenaires, en bonne intelligence et surtout en grande confiance.