



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES REPONSES**

**SOCIETE PUBLIQUE LOCALE (SPL)
LYON CONFLUENCE
(Métropole de Lyon)**

Exercices 2008 à 2016

**Observations définitives
délibérées le 9 mai 2019**

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS	6
1 UNE SOCIETE DEDIEE AU PROJET URBAIN CONFLUENCE	7
1.1 Présentation générale de la société.....	7
1.2 Présentation du projet confluence.....	8
1.2.1 Un quartier à fort potentiel.....	8
1.2.2 La genèse et caractéristiques du projet.....	8
1.2.3 Les outils de la mise en œuvre du projet.....	9
1.3 Le projet à mi-parcours.....	9
2 LA GOUVERNANCE DE LA SPL	10
2.1 L'objet social de la SPL et les compétences de ses actionnaires.....	10
2.2 Le conseil d'administration.....	12
2.2.1 Composition.....	12
2.2.2 La présidence du conseil d'administration.....	13
2.2.3 La périodicité et les conditions de tenue des réunions.....	13
2.2.4 Le respect de l'obligation de production d'un rapport annuel de gestion.....	14
2.2.5 Le rapport d'activité aux assemblées délibérantes.....	15
2.2.6 L'absence de transmission des délibérations au préfet.....	15
2.3 La direction de la société.....	16
2.3.1 La dissociation récente des fonctions de président et de directeur général.....	16
2.3.2 La mise à disposition des cadres dirigeants par la société SCET (Services, Conseils, Expertises, Territoires).....	16
2.4 La participation des actionnaires minoritaires à la gouvernance.....	17
2.4.1 Les censeurs.....	17
2.4.2 L'assemblée spéciale.....	17
2.4.3 L'assemblée générale.....	18
3 LES CONDITIONS D'ACTIVITE DE LA SOCIETE	19
3.1 L'activité de la SPL.....	19
3.1.1 Une activité quasi-exclusive de concessionnaire de la Métropole de Lyon.....	19
3.1.2 Des missions ponctuelles réalisées dans le cadre de contrats distincts.....	19
3.2 La problématique du contrôle analogue.....	20
3.2.1 La commission <i>ad hoc</i> , instance statutaire du contrôle analogue des actionnaires.....	21
3.2.2 Le « G3 », instance informelle de pilotage par les services de la Métropole de Lyon.....	22
4 LES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT	23
4.1 Des concessions au risque du concédant.....	23
4.2 Des concessions dont le périmètre excède celui des ZAC.....	23
4.3 L'ajout de missions de gestion d'équipements publics dans les concessions d'aménagement.....	24
4.3.1 L'exploitation provisoire du réseau de chauffage urbain (RCU).....	24
4.3.2 L'exploitation provisoire de parkings mutualisés.....	25
4.4 Le financement des programmes d'équipements publics (PEP).....	26
4.4.1 Les programmes des équipements publics (PEP) de la Confluence.....	26
4.4.2 Les coûts prévisionnels des équipements publics.....	28
4.4.3 Le financement des programmes des équipements publics.....	29
4.4.4 Le cas particulier du bâtiment occupé actuellement par la société.....	30
4.5 Le financement des concessions.....	31
4.5.1 La commercialisation des terrains aménagés.....	33
4.5.2 L'exonération de la taxe d'aménagement due par les constructeurs.....	38
4.6 La couverture des besoins de financement.....	40
4.6.1 L'encours de dette et l'information des administrateurs relative au risque de faux.....	41
4.6.2 Les emprunts structurés.....	42
4.6.3 L'estimation des pertes liées aux emprunts structurés.....	45

5	LA REMUNERATION ET LE RESULTAT COMPTABLE DE LA SOCIETE	46
5.1	Le montant de la rémunération conventionnelle des concessions constitue une enveloppe forfaitaire modifiable.....	47
5.2	Les stipulations conventionnelles ne sont pas suffisamment claires quant aux modalités de calcul de la rémunération annuelle	48
5.3	Les modalités de rémunération de la société sont inadaptées aux conditions d'exercice de son activité.....	49
6	LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE.....	50
6.1	Les états financiers et le compte de gestion	50
6.1.1	Les états financiers	50
6.1.2	Les rapports de gestion.....	50
6.2	Les comptes rendus à la collectivité.....	51
6.2.1	La société n'est pas intervenue auprès de la Métropole pour assurer la cohérence entre les données des comptes rendus et celles des délibérations prises pour les adopter.....	51
6.2.2	La cohérence entre les comptes rendus et les bilans financiers prévisionnels des concessions, adoptés par la collectivité.....	53
6.2.3	Le bilan prévisionnel présenté dans les CRAC est toujours équilibré en recettes et en dépenses, sauf pour l'exercice 2012.....	55
6.3	La détermination du résultat intermédiaire provisoire des concessions et sa neutralisation.....	56
7	LA GESTION DES ACHATS.....	57
7.1	Une activité essentielle soumise au droit de la commande publique	57
7.2	L'organisation de la fonction achats	57
7.2.1	Les différents intervenants	57
7.2.2	Le guide interne des procédures.....	58
7.2.3	Un processus d'exécution des marchés insuffisamment sécurisé	60
7.2.4	Un recensement des marchés à fiabiliser	60
7.3	L'examen des marchés.....	61
7.3.1	La nature et le volume des marchés conclus	61
7.3.2	L'échantillon retenu	61
7.3.3	Les anomalies constatées dans la passation des contrats.....	62
8	LES RESSOURCES HUMAINES.....	67
8.1	L'organisation	67
8.2	La gestion des ressources humaines	68
8.2.1	Des effectifs en progression mesurée.....	68
8.2.2	L'évolution de la masse salariale de la société.....	69
8.2.3	Les avantages en nature.....	70
9	CONCLUSION.....	71
10	ANNEXES.....	72
10.1	Annexe 1 – La gouvernance de la société.....	72
10.2	Annexe 2 – La commande publique	75
10.3	Annexe 3 – Les déterminants de la charge foncière.....	78

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes a procédé à la vérification des comptes et à l'examen de la gestion de la société publique locale (SPL) Lyon Confluence pour les exercices 2008 à 2016.

Constituée en société anonyme, la SPL Lyon Confluence est dotée d'un capital social de 1 829 388 €, comprenant sept actionnaires publics dont la Métropole de Lyon qui dispose de 93 % des parts. Au 1^{er} janvier 2016, la société emploie 25 salariés et enregistre un chiffre d'affaires de 23,9 M€. Son activité est principalement consacrée à la réalisation de l'aménagement du secteur de la Confluence dans le 2^{ème} arrondissement de Lyon. La transformation de ce quartier atteste de l'efficacité du projet d'aménagement, dont l'achèvement est prévu en 2025. Elle est à mettre au crédit de la société qui a su, à travers les deux concessions d'aménagement que lui a confiées la communauté urbaine, devenue Métropole, traduire fidèlement les ambitions d'un projet né au milieu des années 1990.

La gestion de la société est toutefois marquée par des incertitudes ou un manque de transparence, qu'il s'agisse de la gouvernance, de certains aspects de la gestion des concessions, de la rémunération de la société au titre des contrats de concession, de la qualité de l'information financière et comptable, de la gestion des achats et des ressources humaines.

Alors que le maintien des actionnaires minoritaires au capital n'est plus conforme à la réglementation et sans rapport avec l'activité de la société, son contrôle par la Métropole, analogue à celui qu'elle doit exercer sur ses propres services, est davantage assuré par lesdits services, à travers une instance informelle, que par les élus de la commission *ad hoc*, officiellement mise en place pour veiller au respect des orientations stratégiques et au bon fonctionnement de la vie sociale de l'entreprise et de ses activités opérationnelles.

Les traités de concession, aux risques et profits du concédant, ont été modifiés pour y ajouter des missions provisoires de gestion d'équipements publics, alors que la société ne dispose pas des compétences pour les assurer. Elle est d'abord conventionnellement chargée d'établir les dossiers de réalisation des zones d'aménagement concerté et leurs modifications successives. Ces dossiers, soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante, contiennent une annexe sur le financement des programmes d'équipements publics, partagé entre différents maîtres d'ouvrages et différents financeurs. Cette annexe ne peut être rapprochée des informations financières figurant dans les délibérations de la Métropole relatives aux programmes d'équipements publics, ce qui nuit à la lisibilité de la prévision et de la réalisation des programmes que la nature même des opérations rend particulièrement complexes.

Les bilans financiers prévisionnels successifs adoptés par la Métropole montrent que le financement des concessions repose sur une proportion à peu près constante entre les recettes provenant de la vente des terrains aménagés par la société et une participation du concédant au financement de chaque opération. En effet, en conformité avec la législation, les conventions de concession prévoient le versement d'une participation globale non affectée à une dépense particulière.

Le résultat des concessions dépend essentiellement du prix de vente des terrains aménagés, établi en référence au prix du marché de l'immobilier. En l'absence d'une méthode formalisée lui permettant de justifier le prix des cessions, fixé en collaboration étroite avec la Métropole, la société n'est pas en mesure de préciser si la participation financière du concédant était nécessaire pour couvrir les coûts élevés de dépollution des terrains, financer l'effort consenti pour le logement social ou l'accession aidée à la propriété, ou rentabiliser les opérations de construction de logements vendus sur le marché libre de l'immobilier. De la même façon, la société n'est pas en mesure de justifier de l'intégration dans le prix de vente des terrains aménagés du coût des équipements publics réglementairement à la charge des constructeurs bénéficiaires de l'exonération de la taxe d'aménagement.

Les modalités de rémunération de la société au titre de l'exécution des conventions de concession, inadaptées à la nature juridique et à l'activité de la société, doivent être revues.

A travers un guide de procédure interne, la société s'est dotée de modalités de mise en concurrence de ses fournisseurs qui vont au-delà de ce qu'exigent les dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005 relatives aux pouvoirs adjudicateurs. Toutefois, l'examen d'un échantillon de contrats représentatifs de la diversité des achats de la société a mis à jour des faiblesses significatives, telles que le recours abusif aux procédures dérogatoires, une méthode de computation des seuils non conforme à la réglementation, des durées de marchés anormalement longues, ainsi qu'un nombre important d'avenants.

La gestion des ressources humaines appelle quelques observations formelles relatives à la fiabilité des informations relatives aux effectifs de la société et à l'absence d'explication, dans les rapports de gestion, des éléments constitutifs de la dynamique salariale.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : modifier, en concertation avec ses actionnaires, la composition du capital social, afin de le mettre en conformité avec la réglementation, ainsi qu'avec la réalité de son activité.

Recommandation n° 2 : clarifier et renforcer les modalités d'exercice du contrôle analogue des actionnaires sur les orientations stratégiques, la vie sociale et les activités opérationnelles de la société.

Recommandation n° 3 : formaliser une méthode permettant de justifier le prix de vente des terrains aménagés.

Recommandation n° 4 : définir une méthode permettant de justifier de l'intégration dans le prix de vente des terrains du coût des équipements publics à la charge des constructeurs bénéficiant de l'exonération de taxe d'aménagement.

Recommandation n° 5 : revoir les stipulations conventionnelles relatives à la rémunération de la société.

Recommandation n° 6 : modifier le guide interne des achats, afin de le rendre plus lisible et de le mettre en conformité avec la réglementation concernant la méthode de computation des achats et la lecture des seuils.

Recommandation n° 7 : préciser les éléments constitutifs de l'évolution de la masse salariale dans les rapports de gestion.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la société publique locale (SPL) Lyon Confluence pour les exercices 2008 à 2016, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 22 mai 2017 adressée à M. Pierre JOUTARD, directeur général, et par courrier du même jour à M. Gérard COLLOMB, président du conseil d'administration et ancien dirigeant.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- les missions et réalisations de la société, son organisation ;
- la gouvernance et l'actionnariat ;
- le contrôle analogue mis en place par ses actionnaires et ses instances ;
- les concessions d'aménagement pilotées par la société pour le compte de la Métropole de Lyon ;
- la rémunération de la société au titre de sa gestion des conventions de concession ;
- la qualité de l'information comptable et financière de la société ;
- la politique d'achat et d'endettement ;
- la gestion des ressources humaines.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.2 du code des juridictions financières a eu lieu le 30 août 2018 avec M. Pierre JOUTARD, directeur général.

Lors de sa séance du 27 septembre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 28 novembre 2018 à M. Pierre JOUTARD, directeur général de la SPL, et à M. Gérard COLLOMB, ancien dirigeant, puis président de la société, ainsi qu'aux représentants des collectivités actionnaires.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 9 mai 2019, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1 UNE SOCIETE DEDIEE AU PROJET URBAIN CONFLUENCE

1.1 Présentation générale de la société

Lyon Confluence est une société publique locale (SPL) créée dans le cadre de la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales. Le champ de compétences d'une SPL peut être très vaste. Il est défini à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : elle peut ainsi être chargée de réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou exploiter des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ou toute autre activité d'intérêt général.

La SPL Lyon Confluence a été créée à l'initiative de la communauté urbaine de Lyon, par délibération du 12 novembre 2012. Elle a succédé à la société d'économie mixte locale (SEML) Lyon Confluence, créée par délibération du 9 juillet 1999, puis à la société publique locale d'aménagement (SPLA) Lyon Confluence, créée par délibération du 9 juillet 2007.

La SPL, dotée d'un capital social de 1 829 388 €, est constituée en société anonyme et comprend un actionnaire principal, la Métropole de Lyon, qui détient 93 % du capital et six actionnaires minoritaires, la ville de Lyon, la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département du Rhône et les communes de Sainte-Foy-lès-Lyon, La Mulatière et Oullins. Le conseil d'administration de la société est composé de 11 membres, dont 10 sont désignés par la Métropole de Lyon. Au 1^{er} janvier 2016, la société emploie 25 salariés et réalise un chiffre d'affaires de 23,9 M€.

Le champ d'intervention de la SPL est étroitement lié au projet de régénération urbaine du site de la Confluence, dont les premières études ont été lancées en 1996. Par une délibération du 25 octobre 1999, modifiée par trois avenants, la communauté urbaine de Lyon a approuvé une convention de concession avec la SPL Lyon Confluence, alors constituée sous la forme de la SEML Lyon Confluence, pour lui confier l'étude et la réalisation de l'opération d'aménagement « *Lyon-Confluence* ». Le programme de construction envisagé à l'époque portait sur environ 1 200 000 m² de terrains à vocation d'habitat, de commerces, services et équipements de proximité, de bureaux, activités, hôtellerie et loisirs, ainsi que de grands équipements d'agglomération.

1.2 Présentation du projet confluence

1.2.1 Un quartier à fort potentiel

Le site de la Confluence occupe, sur une superficie de 150 hectares, la partie sud de la presqu'île constituée entre le Rhône et la Saône avant qu'ils se rejoignent, dans le prolongement du centre-ville historique de Lyon, au-delà de la gare Perrache. L'urbanisation de cette partie de la presqu'île est plus récente que celle du centre de Lyon. Le site se présente sous une forme générale allongée du nord au sud, avec une trame viaire orthogonale caractéristique de l'urbanisation lyonnaise du 19^{ème} siècle. La partie sud de la presqu'île n'est pas historiquement liée au centre-ville. L'urbanisation de cette partie ne commence qu'au début du 19^{ème} siècle, en pleine révolution industrielle. Ce sont alors les usines, les voies ferrées et des installations portuaires qui prennent possession de l'espace, ce qui crée une rupture avec le centre-ville historique. Cette rupture est accentuée par la construction, en 1860, de la gare de Perrache et de son réseau ferré, et, dans les années 1960, par la construction de l'autoroute A7, puis du centre d'échanges de Perrache au milieu des années 1970.

Le quartier résidentiel Sainte-Blandine, situé au nord-est, a une tradition populaire et ouvrière, le site de la Confluence ayant été longtemps dédié aux activités économiques (industries, abattoirs, marché de gros, entrepôts) et aux transports (port fluvial Rambaud, gare ferroviaire, autoroute). Les fonctions logistiques y ont occupé une place importante (centre de tri postal, gare de marchandises, mûrisseries de bananes, Sucrière, Messageries Lyonnaises de Presse), laissant des friches industrielles et portuaires à l'arrêt de ces activités.

Par son ampleur et ses enjeux, le projet de la Confluence apparaît comme l'un des plus ambitieux à l'échelle de l'agglomération. L'importance des friches, ainsi que la situation dans le prolongement immédiat de l'hyper-centre de Lyon offraient une opportunité de réaliser une opération de régénération urbaine conséquente.

1.2.2 La genèse et caractéristiques du projet

La volonté de réaménager le quartier en continuité du centre-ville et en quartier multifonctionnel et attractif pour les activités économiques comme pour les habitants émerge à la fin des années 1990, sous le mandat du maire de Lyon, Raymond BARRE. Il s'agit de redonner un statut central à ce quartier, considéré comme périphérique du fait de son relatif enclavement et de l'important processus de désindustrialisation qu'il a subi depuis les années 1970.

Par ailleurs, le développement du sud du quartier de la Confluence s'est accompagné d'interventions de requalification dans le nord du quartier, déjà urbanisé (Sainte-Blandine), concomitamment à de grands chantiers menés par d'autres acteurs : la requalification de la prison Saint-Paul/Saint-Joseph, affectée à l'Université catholique de Lyon ou la construction du musée des Confluences, sous maîtrise d'ouvrage du département du Rhône.

Outre le caractère multifonctionnel de l'espace à aménager, le projet, présenté comme exemplaire et reproductible, vise aussi à promouvoir la mixité sociale et une haute qualité environnementale des bâtiments construits. La mixité fonctionnelle (logement, travail, loisirs commerce, culture et promenade), tout comme la mixité sociale (proportion globale de 23 % de logement social locatif ou en accession aidée à la propriété), s'appliquent à chaque îlot cédé aux constructeurs et non de façon globale sur l'ensemble de la zone.

1.2.3 Les outils de la mise en œuvre du projet

Les aménagements confiés à la SPL ont comporté deux phases successives. Une première zone d'aménagement concerté (ZAC) « ZAC Lyon Confluence, 1^{ère} phase » est créée par délibération du 21 janvier 2003 et comporte, sur une superficie de 41 hectares, un programme global prévisionnel¹ de constructions d'environ 381 000 m² de surface hors œuvre nette (dont 144 000 m² de logements, 138 000 m² de tertiaire et d'activités, 99 000 m² de commerces, services, loisirs et hôtels et 30 000 m² d'équipements publics de superstructure).

Une seconde ZAC « ZAC Lyon Confluence, 2^{ème} phase » est créée par délibération du 28 juin 2010 et comporte, sur une superficie de 35 hectares, un programme global prévisionnel² de constructions d'environ 420 000 m² de surface hors œuvre nette (138 500 m² de logements, dont 50 % à vocation sociale et intermédiaire), 229 100 m² à vocation tertiaire, 16 800 m² de commerces/activités en rez-de-chaussée et 35 600 m² d'équipements publics de superstructure).

Après la conclusion d'une première concession d'aménagement le 25 octobre 1999, l'évolution de l'opération et du cadre juridique a conduit la communauté urbaine à concéder, par deux délibérations du 6 septembre 2010, à la SPL Lyon confluence, alors constituée sous la forme de la SPLA Lyon Confluence, la réalisation de l'opération d'aménagement « Lyon Confluence 1 Côté Saône » et « Lyon Confluence 2 Côté Rhône. » Le périmètre de ces deux concessions est plus étendu que le périmètre des deux ZAC puisqu'il couvre :

- d'une part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence phase 1 et le secteur des Rives de Saône où la SPL Lyon Confluence va réaliser l'aménagement du bas-port Rambaud, et notamment de l'espace sous le pont Kitchener-Marchand, permettant ainsi de relier la Confluence à la Presqu'île à pied ou à vélo en bord d'eau ;
- d'autre part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence phase 2 et le quartier Perrache Sainte Blandine.

1.3 Le projet à mi-parcours

Au titre de l'opération d'aménagement « Lyon Confluence 1 Côté Saône », 305 724 m² de surface hors œuvre nette ont été commercialisés à la fin de l'année 2017, dont 155 847 m² de logements (locatif social, locatif intermédiaire, accession sociale, autres) et 149 878 m² d'activités (bureaux, commerces, loisirs, autres équipements), selon le compte rendu d'activité à la collectivité locale (CRACL) pour l'exercice 2017. S'agissant de l'opération « Lyon Confluence 2, Côté Rhône », 54 945 m² de surface hors œuvre nette ont été commercialisés au 31 décembre 2017. Parmi les chiffres clés³ de ce projet urbain, la société signale que, pour un investissement de 1,2 Md€ pour l'opération « Lyon Confluence 1 Côté Saône » 10 000 habitants se sont installés sur ce site qui accueille 860 entreprises et a généré 15 000 emplois.

¹ Source : CRACL 2017 – Concession Lyon confluence 1 Côté Saône.

² Source : CRACL 2017 – Concession Lyon confluence 2 Côté Rhône.

³ Source : site internet de la SPL Lyon Confluence, Projet Urbain, Chiffres-clés.

Le projet est promu par une stratégie de communication à laquelle sont consacrés d'importants moyens humains et financiers. La maison de la Confluence, désormais située dans les nouveaux locaux de la société, rue Smith, accueille au minimum 200 délégations par an, dont en moyenne 65 % de délégations professionnelles et 35 % de délégations étrangères. Les actions de communication s'appuient aussi sur des publications, un site internet et les réseaux sociaux.

2 LA GOUVERNANCE DE LA SPL

2.1 L'objet social de la SPL et les compétences de ses actionnaires

La SPL Lyon Confluence est régie par les dispositions de l'article L. 1531-1 du CGCT, ainsi que celles applicables aux SEM, et les dispositions du livre II du code de commerce sur les sociétés anonymes (SA).

L'article 2 de la version actuelle des statuts, conforme à l'article L. 1531-1 du CGCT, dispose que : « *La SPL Lyon Confluence a pour objet la réalisation d'actions et d'opérations d'aménagement et de gestion exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur leur territoire, et notamment sur l'opération d'aménagement Lyon Confluence. A cet effet, elle pourra :*

- 1. réaliser ou faire réaliser toutes études préalables aux opérations ou actions d'aménagement ou aux opérations de construction ;*
- 2. procéder ou faire procéder à toutes acquisitions d'immeubles bâtis ou non bâtis, en vue de leur revente en l'état ou après mise en valeur, ainsi qu'à toutes démolitions ;*
- 3. procéder ou faire procéder à toutes acquisitions ou passer toutes conventions, en vue d'assurer la maîtrise foncière préalable à la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, ou de la cession à des tiers à des fins d'aménagement ou de construction ;*
- 4. procéder ou faire procéder à l'exploitation, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tout moyen des terrains, bâtiments, ouvrages et équipements pendant la phase de réalisation et préalablement à la remise à leur destinataire définitif ;*
- 5. réaliser ou faire réaliser, dans le cadre du présent objet, les aménagements, équipements et constructions qui lui seraient demandés par ses actionnaires ;*
- 6. promouvoir l'opération Lyon Confluence et entreprendre les actions susceptibles d'en favoriser la réalisation*
- 7. intervenir dans le domaine des énergies renouvelables, notamment en promouvant ou en réalisant des dispositifs de production d'énergie en milieu urbain, et en assurant la gestion ;*
- 8. assurer à titre provisoire la gestion des ouvrages de stationnement réalisés dans le cadre de l'opération d'aménagement Lyon Confluence, dans l'attente de leur remise à la collectivité concédante ou à un opérateur désigné par elle ;*
- 9. d'une manière générale, accomplir toutes études et toutes opérations financières, commerciales, industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet ou susceptibles d'en faciliter la réalisation. »*

La compétence de la société en matière de gestion, mentionnée au premier alinéa de l'article 2 des statuts, ainsi que les missions prévues aux points 7 et 8 de cet article, ont été ajoutées dans les statuts en 2012, lors de la transformation de la SPLA en SPL.

Tableau 1 - Actionnariat de la SPL

Période	Collectivités détentrices du capital social	Nombre de parts au capital social	%	Montant (en €) des parts au capital social
du 31 janvier 2008 au 21 février 2013	Communauté urbaine de Lyon	1 071	89,25	1 632 728,79
	Ville de Lyon	65	5,42	99 091,85
	Conseil général du Rhône	60	5,00	91 469,40
	Conseil régional Rhône-Alpes	1	0,083	1 524,49
	Commune de La Mulatière	1	0,083	1 524,49
	Commune d'Oullins	1	0,083	1 524,49
	Commune de Sainte-Foy-Lès-Lyon	1	0,083	1 524,49
du 21 février 2013 au 30 décembre 2016	Métropole de Lyon	1 116	93,00	1 701 330,84
	Ville de Lyon	65	5,42	99 091,85
	Conseil général du Rhône	15	1,25	22 867,35
	Conseil régional Rhône-Alpes	1	0,083	1 524,49
	Commune de La Mulatière	1	0,083	1 524,49
	Commune d'Oullins	1	0,083	1 524,49
	Commune de Sainte-Foy-Lès-Lyon	1	0,083	1 524,49

Source : rapports annuels de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale

Le capital social de la société, détenu par sept collectivités territoriales, s'élève à 1 829 388 €, n'a pas varié dans son montant durant la période sous revue et est conforme à l'article L. 1522-3 du CGCT, applicable par renvoi aux SPL, qui exige un niveau minimal de capital social de 150 000 € pour les sociétés d'économie mixtes locales ayant dans leur objet l'aménagement.

La répartition de ce capital a légèrement évolué à partir du 21 février 2013, le département ayant cédé 45 de ses parts à la Métropole de Lyon. Celle-ci concentre depuis lors 93 % du capital de la société.

Si la participation de ces actionnaires minoritaires pouvait se justifier lors de la création de la SPLA, au regard notamment du droit commun des sociétés alors applicable, qui exigeait un nombre d'associés minimum égal à sept⁴, tel n'est plus le cas aujourd'hui, en raison notamment de la création de la Métropole par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (loi MAPTAM) et de la suppression de la clause générale de compétence des départements⁵ et des régions par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRÉ.

Si cette loi a prévu un dispositif transitoire permettant aux départements de se maintenir au capital des SEM ou des SPLA ne relevant plus de leur champ de compétence⁶, ce dispositif n'est pas applicable aux SPL et, en conséquence, « *il appartient au département actionnaire d'une SPL, dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'il ne détient plus, de se retirer du capital de cette SPL*⁷. »

⁴ L'article 33 de la loi du 25 mars 2009 a abaissé ce seuil minimum à deux pour les SPLA. Ce seuil est désormais la règle du droit commun des sociétés, auquel renvoie l'article L. 1531-1 du CGCT propre aux SPL.

⁵ L'article L. 3211-1 du CGCT dispose désormais que : « *le conseil départemental règle par ses délibérations des affaires du département dans les domaines de compétences que la loi lui attribue.* »

⁶ L'article 133-VII de la loi NOTRÉ dispose que : « *le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale ou d'une société publique locale d'aménagement dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales, peut continuer à participer au capital de cette société, à condition qu'il cède, dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales bénéficiaire de cette compétence, plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement.* »

⁷ Voir circulaire n° ARCC1702552J du ministre de l'aménagement du territoire du 26 janvier 2017.

Contrairement à ce que fait valoir le département, la réalisation de l'objet social de la société ne concourt à l'exercice d'aucune de ses compétences que ce soit en matière de culture, de sport, de tourisme, de protection et de mise en valeur des espaces sensibles. Sa participation au capital de la SPL est donc dépourvue de fondement au regard des dispositions récemment modifiées de l'article L. 1531-1 du CGCT, qui permettent aux collectivités territoriales de se maintenir au capital des sociétés publiques locales si la réalisation de leur objet social « concourt à l'exercice d'au moins une de leurs compétences ».

De la même manière, l'objet social de la société ne s'inscrit plus dans le cadre des compétences d'attribution actuelles de la région Auvergne-Rhône-Alpes en matière de développement économique. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la région Auvergne-Rhône-Alpes « *confirme l'intention de la région de céder sa part* » et précise « *qu'une délibération en ce sens sera proposée à la commission permanente au cours du 1^{er} semestre 2019.* »

Le législateur a prévu par ailleurs à l'article L. 1521-1 du CGCT, que les communes membres de la métropole peuvent se maintenir au capital d'une SPL préexistante dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence désormais attribuée à la Métropole, sous réserve de lui céder plus des deux tiers des actions qu'elles détenaient.

L'application de ce dispositif s'agissant des communes de La Mulatière, d'Oullins et de Sainte-Foy-lès-Lyon n'est toutefois pas envisageable, dès lors qu'elles ne sont détentrices que d'une seule part de la société. Ces communes sont en conséquence tenues de céder cette unique part à la Métropole de Lyon. A l'inverse, la ville de Lyon, actuellement détentrices de 65 parts, a la possibilité de se maintenir au capital, à condition de céder plus des deux tiers de ses actions à la Métropole de Lyon, soit au moins 44 parts.

Seule la ville de Lyon est donc fondée à se maintenir au capital de la société en qualité d'actionnaire minoritaire, dans les conditions précédemment rappelées. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la ville de Lyon a indiqué se rapprocher de la SPL et de la Métropole « *aux fins d'orchestrer la cession de plus des deux tiers de ses actions à cette dernière.* »

Cette reconstitution nécessaire de l'actionnariat présentera l'avantage de le mettre en cohérence avec la réalité des missions exercées par la société dont le seul donneur d'ordre, depuis sa création, est la communauté urbaine, devenue Métropole de Lyon.

La chambre recommande en conséquence à la société, en concertation avec la Métropole et les actionnaires minoritaires, de modifier la composition de son capital social, afin de le mettre en conformité avec la réglementation, ainsi qu'avec la réalité de son activité.

2.2 Le conseil d'administration

2.2.1 Composition

La représentation des collectivités territoriales au conseil d'administration de la société n'a pas évolué durant la période. Conformément aux statuts⁸, celui-ci est composé de onze membres, dont dix représentent la communauté urbaine⁹. Les collectivités actionnaires autres que la communauté urbaine, réunies en assemblée spéciale, y sont représentées par la ville de Lyon. Ces administrateurs n'ont pas été rémunérés et n'ont pas perçu d'avantage au titre de leur fonction durant la période sous revue¹⁰.

⁸ Les statuts de la société ont été modifiés à deux reprises durant la période, en 2008 et 2012.

⁹ Voir l'annexe 1 relative à la composition du CA.

¹⁰ Si l'article 23 des statuts prévoit la possibilité pour l'assemblée générale d'allouer aux administrateurs en rémunération de leur activité, à titre de jetons de présence, une somme fixe annuelle, celle-ci n'a pas été mise en œuvre depuis la création de la société.

La composition du conseil d'administration a été modifiée à deux reprises sur la période, en 2008 et 2014, à l'occasion d'une nouvelle mandature.

Par ailleurs, les collectivités actionnaires qui ne disposent pas de représentant au conseil d'administration (la région, le département du Rhône, les communes d'Oullins, La Mulatière et Sainte-Foy-lès-Lyon), bénéficient chacune, en vertu d'une décision de l'assemblée générale (AG) du 31 janvier 2008, d'un poste de censeur leur permettant d'assister aux séances du conseil d'administration (CA) avec voix consultative.

Le cumul des mandats sociaux exercés par les administrateurs de la société n'appelle pas d'observations de la part de la chambre.

2.2.2 La présidence du conseil d'administration

La chambre relève que la rédaction de l'article 18 des statuts qui prévoit que « *le président du conseil d'administration est une collectivité locale ou un groupement de collectivités* » n'est pas conforme aux dispositions de l'article L. 225-47 du code de commerce aux termes desquelles « *le conseil d'administration élit parmi ses membres un président qui est, à peine de nullité de la nomination, une personne physique.* » Contrairement à ce que fait valoir la société, aucun article du CGCT ne déroge à ces dispositions.

La pratique de la société est au demeurant cohérente avec les dispositions du code de commerce puisque lors de sa séance du 30 juin 2014, le conseil d'administration a procédé à l'élection de son président, en délibérant en ces termes : « *le conseil d'administration élit à l'unanimité Monsieur Gérard COLLOMB, ès qualités, représentant la communauté urbaine de Lyon, aux fonctions de président du conseil d'administration de la SPL Lyon Confluence, pour la durée de son mandat d'administrateur.* »

La chambre invite en conséquence la SPL à mettre l'article 18 de ses statuts en conformité avec sa pratique et les dispositions de l'article L. 225-47 du code de commerce relatives à l'élection du président du conseil d'administration.

2.2.3 La périodicité et les conditions de tenue des réunions

L'article 19 des statuts prévoit que le conseil d'administration (CA) se réunit « *aussi souvent que l'intérêt de la société l'exige.* » Le règlement intérieur de la société, adopté le 6 décembre 2012, précise toutefois que celui-ci se réunit « *au moins trois fois par an.* »

Le nombre minimal de réunions annuelles, prévues par le règlement intérieur, n'a pas été respecté en 2014, ni en 2016, le CA ne s'étant respectivement réuni qu'à une et deux reprises. En 2017, il ne s'est réuni qu'à deux reprises.

Sur la période, la périodicité des réunions du CA apparaît globalement faible. En outre, la durée de ces réunions semble relativement courte¹¹ au regard de l'importance des prérogatives légales du CA et de la diversité des questions à l'ordre du jour. Si la société fait valoir en réponse aux observations provisoires de la chambre que la majorité des délibérations « *"à enjeux" ont été soumises aux commissions et au conseil de la Métropole* », la chambre relève que la bonne information des membres du conseil d'administration d'une société anonyme ne s'apprécie pas à l'aune des informations communiquées aux élus des organes délibérants des collectivités actionnaires.

¹¹ 54 minutes en moyenne.

Outre l'absence récurrente de certains administrateurs, l'exigence de quorum, fixée en l'espèce à six membres, n'a pas toujours été respectée, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 225-37 du code de commerce¹², reprises à l'article 19 des statuts de la SPL¹³. Il en a été ainsi lors des réunions du conseil d'administration du 7 décembre 2009 et du 20 octobre 2017.

Lors du CA du 7 décembre 2009, cinq membres seulement étaient physiquement présents, tandis que cinq absents étaient représentés. Au cours de cette réunion, ont notamment été délibérés l'ouverture d'une ligne de crédit de 5 M€ auprès de la Caisse d'Épargne, ainsi que le renouvellement dans ses fonctions du directeur général délégué jusqu'au 20 mars 2013. Cette absence de quorum a entaché d'irrégularité les délibérations adoptées au cours de cette séance et a fragilisé juridiquement les décisions prises par ce directeur général délégué. Cette situation s'est reproduite au cours de la séance du 20 octobre 2017 où seuls cinq administrateurs étaient physiquement présents. Dans ces deux cas, les membres représentés ont été pris en compte à tort afin d'apprécier la condition de quorum.

La chambre rappelle à la SPL que si le vote des administrateurs absents mais représentés est pris en compte dans le calcul de la majorité requise pour l'adoption des décisions du CA, conformément à l'alinéa 2 de l'article L. 225-37 du code de commerce, tel n'est pas le cas pour le calcul du quorum qui s'apprécie exclusivement au regard des membres effectivement présents et de ceux participant à la réunion par des moyens de visioconférence ou de télécommunications.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPL s'engage à procéder désormais systématiquement au recensement des administrateurs présents, pour s'assurer du respect du quorum et que les pouvoirs utilisés sont bien limités à un seul par administrateur présent.

2.2.4 Le respect de l'obligation de production d'un rapport annuel de gestion

En application de l'article L. 225-100 du code de commerce en vigueur sur la période¹⁴, dont les dispositions ont été reprises à l'article 44 des statuts¹⁵, le conseil d'administration est tenu d'établir annuellement un rapport de gestion comprenant :

- "Article I. *une analyse objective et exhaustive de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation financière de la société, notamment de sa situation d'endettement, au regard du volume et de la complexité des affaires ; (...)*
- Article II. *le cas échéant, des indicateurs clés de performance de nature non financière ayant trait à l'activité spécifique de la société, notamment des informations relatives aux questions d'environnement et de personnel (...)* ;
- Article III. *une description des principaux risques et incertitudes auxquels la société est confrontée (...)* ;

¹² « Le conseil d'administration ne délibère valablement que si la moitié au moins de ses membres sont présents. Toute clause contraire est réputée non écrite. »

¹³ « La présence effective de la moitié au moins des membres composant le conseil d'administration est toutefois nécessaire pour la validité des décisions. »

¹⁴ Les informations devant figurer au rapport de gestion sont désormais codifiées à l'article L. 225-100-1 du code de commerce.

¹⁵ Le CA « établit également un rapport écrit sur la situation de la société et l'activité de celle-ci pendant l'exercice écoulé, les résultats de cette activité, les progrès réalisés et les difficultés rencontrées, l'évolution prévisible de cette situation et les perspectives d'avenir, les événements importants survenus entre la date de clôture de l'exercice et la date à laquelle le rapport est établi, enfin les activités en matière de recherche et de développement. »

Article IV. des indications sur l'utilisation des instruments financiers par l'entreprise, lorsque cela est pertinent, pour l'évaluation de son actif, de son passif, de sa situation financière et de ses pertes ou profits. Ces indications portent sur les objectifs et la politique de la société en matière de gestion des risques financiers, y compris sa politique concernant la couverture de chaque catégorie principale de transactions prévues pour lesquelles il est fait usage de la comptabilité de couverture. Elles portent également sur l'exposition de la société aux risques de prix, de crédit, de liquidité et de trésorerie."

Ce rapport de gestion doit accompagner les comptes consolidés présentés annuellement à l'assemblée générale (AG). Ce rapport a bien été produit et sa forme n'appelle pas d'observation particulière de la chambre. Toutefois, les informations mentionnées dans ce rapport, relatives aux mandats sociaux exercés par le président de la SPL dans d'autres sociétés, sont incomplètes ou présentent des incohérences au regard de la déclaration d'intérêts qu'il a déposée auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) le 17 juillet 2017. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPL a indiqué qu'elle prendrait « toutes mesures » pour vérifier l'exhaustivité et la fiabilité des données relatives aux mandats détenus par son président.

Le contenu de ce document appelle d'autres remarques de fond, détaillées dans la suite de ce rapport.

2.2.5 Le rapport d'activité aux assemblées délibérantes

En application de l'article L. 1524-5 du CGCT, les représentants des actionnaires au conseil d'administration doivent soumettre à leur assemblée délibérante, au moins une fois par an, un rapport écrit sur l'activité de la SPL, « lequel porte notamment sur les modifications des statuts » qui ont pu être apportées à la société.

Les mandataires de la communauté urbaine au conseil d'administration, puis de la Métropole de Lyon, ont satisfait à cette obligation durant la période. Le rapport des mandataires de la ville de Lyon n'a été présenté au conseil municipal de la ville qu'à compter de l'année 2015, au titre de l'exercice 2014.

2.2.6 L'absence de transmission des délibérations au préfet

La société a méconnu les dispositions de l'article L. 1524-1 du CGCT¹⁶, dès lors qu'elle n'a jamais communiqué au préfet les délibérations du conseil d'administration, ni les délibérations de l'assemblée générale, les concessions d'aménagement, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes.

La chambre rappelle que la transmission de ces documents doit obligatoirement intervenir dans les 15 jours suivant leur adoption et qu'elle a notamment pour but de permettre, le cas échéant, au préfet d'exercer ses prérogatives prévues à l'article L. 1524-2 du CGCT lorsqu'il estime qu'une décision est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une collectivité ou le risque encouru par elle en apportant sa garantie à un emprunt.

En application de l'article L. 3131-2 7° du CGCT¹⁷, les actes relevant de prérogatives de puissance publique, telles que les décisions de préemption ou d'expropriation, prises par la société pour le compte de la Métropole, doivent également être transmis au préfet au titre du contrôle de légalité.

¹⁶ Ces dispositions sont applicables aux SPL par renvoi de l'article L. 1531-1 du CGCT.

¹⁷ Applicable à la Métropole de Lyon par renvoi de l'article L. 3611-3 du CGCT.

Le représentant de l'assemblée spéciale en conseil d'administration est le représentant de la ville de Lyon sur toute la période sous revue. Il s'agit du seul membre du CA à ne pas être représentant de la Métropole de Lyon.

L'assemblée spéciale s'est seulement réunie à cinq reprises sur la période sous revue. De 2008 à 2014, elle a été convoquée trois fois pour se prononcer sur des points formels : élection du président, désignation de son représentant et présentation du règlement intérieur. En avril 2015 et en avril 2016, elle a seulement procédé à l'examen de l'ordre du jour de deux CA, les 48^{ème} et 50^{ème}, et établi la position de son représentant en CA. Le rapport annuel de son représentant au sein du CA ne lui a, en outre, jamais été présenté.

L'activité réelle de l'assemblée spéciale ne correspond donc pas au rôle statutaire qui lui a été confié.

2.4.3 L'assemblée générale

Conformément aux statuts, l'assemblée générale est composée de sept membres, représentant chacun l'une des collectivités actionnaires : la communauté urbaine et la ville de Lyon, le département du Rhône, la région, les communes de La Mulatière, d'Oullins et de Sainte-Foy-lès-Lyon²¹.

Le titre quatrième des statuts de 2003, repris intégralement dans les versions suivantes, indique que l'assemblée générale « régulièrement constituée, représente l'universalité des actionnaires (...) » et délibère sur « l'ordre du jour (...) arrêté par l'auteur de la convocation », sans pouvoir le faire sur « une question qui n'est pas inscrite à l'ordre du jour, lequel ne peut être modifié sur une deuxième convocation. »

Au cours de la période sous revue, l'assemblée générale s'est réunie à dix reprises dans sa formation ordinaire et à trois reprises dans sa formation extraordinaire.

Tableau 3 - Dates et ordres du jour des AG extraordinaires (AGE)

Date de l'AGE	Points à l'ordre du jour
31 janvier 2008	Modification de la forme juridique de la société. Modification de l'objet social. Modification de la composition du conseil d'administration. Mise à jour des statuts avec les dispositions relatives aux SPLA. Pouvoirs en vue des formalités.
17 juin 2010	Refus de l'augmentation de capital réservé aux salariés. Pouvoirs en vue des formalités.
6 décembre 2012	Modification de la forme juridique de la société (SPL). Modification de l'objet social. Modification des limites d'âge. Actualisation du contrôle analogue. Approbation des nouveaux statuts. Pouvoirs en vue des formalités.

Source : CRC à partir des comptes rendus d'assemblée générale

Les statuts de 2008, ainsi que ceux de 2012, précisent en leur article 39 que l'assemblée générale ne délibère valablement que si les actionnaires présents, représentés ou ayant voté par correspondance, possèdent au moins, sur une première convocation, le quart des actions ayant le droit de vote.

La présence ou la représentation de la seule Métropole de Lyon, qui détenait 89 % des actions jusqu'au 21 février 2013, puis ensuite 93 %, est en conséquence suffisante pour que l'assemblée générale délibère valablement.

Sur la période, le quorum a toujours été atteint lors des réunions d'assemblées générales.

²¹ Voir l'annexe 1 relative à la composition de l'AG.

3 LES CONDITIONS D'ACTIVITE DE LA SOCIETE

3.1 L'activité de la SPL

Durant la période sous revue, seule la communauté urbaine, devenue Métropole de Lyon, actionnaire majoritaire, a confié à la SPL l'exécution de prestations, soit dans le cadre de concessions d'aménagement, soit dans le cadre de marchés publics.

3.1.1 Une activité quasi-exclusive de concessionnaire de la Métropole de Lyon

Par délibération du 25 octobre 1999, la communauté urbaine de Lyon a approuvé une convention de concession passée avec la société Lyon Confluence, alors constituée sous forme de société d'économie mixte locale (SEML), pour lui confier l'étude et la réalisation de l'opération d'aménagement, dénommée Lyon Confluence. Cette convention a donné lieu à trois avenants :

- ♦ un avenant n° 1 approuvé par la délibération du conseil du 26 avril 2002 ;
- ♦ un avenant n° 2 approuvé par la délibération du conseil du 7 avril 2003, transformant cette convention de concession en convention publique d'aménagement (CPA) et confiant à la SEM Lyon Confluence la réalisation de la première phase opérationnelle de l'opération, sous la forme d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) dénommée « ZAC Lyon confluence 1^{ère} phase » ;
- ♦ un avenant n° 3 approuvé par la délibération du conseil du 10 mai 2004, approuvant l'évolution des modalités prévisionnelles de financement de l'opération et de la participation de la collectivité, ainsi que la modification n° 1 du dossier de réalisation de la ZAC Lyon Confluence 1^{ère} phase.

Par délibération du 28 juin 2010, la communauté urbaine de Lyon a décidé la création d'une deuxième ZAC, dénommée ZAC Lyon Confluence 2^{ème} phase.

La communauté urbaine a décidé d'approuver un nouveau cadre juridique pour la poursuite de l'opération Lyon Confluence, avec deux nouvelles concessions d'aménagement, et de résilier la concession initiale avec la SPLA Lyon Confluence.

Par deux délibérations du 6 septembre 2010, et conformément à l'article R. 311-6 2° alinéa du code de l'urbanisme, la communauté urbaine de Lyon a concédé à la SPLA Lyon Confluence la réalisation de l'opération d'aménagement « Lyon Confluence 1 Côté Saône » et « Lyon Confluence 2 Côté Rhône ». Selon ces délibérations, le périmètre des deux concessions couvre :

- ♦ d'une part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence phase 1 et le secteur des Rives de Saône où la SPL Lyon Confluence va réaliser l'aménagement du bas-port Rambaud à Lyon 2^{ème} et, notamment, de l'espace sous le pont Kitchener-Marchand permettant ainsi de relier la Confluence à la Presqu'île à pied ou à vélo en bord d'eau ;
- ♦ d'autre part, le périmètre de la ZAC Lyon Confluence 2^{ème} phase et le quartier Perrache Sainte Blandine.

Au cours de la période, la concession relative à la ZAC I a fait l'objet de trois avenants en 2011, en 2013 et en 2014. La concession portant sur la ZAC II a été modifiée à six reprises en 2012, en 2013, en 2014, en 2015 (deux avenants : French Tech et réseau de chauffage urbain) et en 2016.

3.1.2 Des missions ponctuelles réalisées dans le cadre de contrats distincts

Durant la période, l'activité de la SPL s'est quasi exclusivement inscrite dans le cadre des concessions d'aménagement précitées, conclues avec la Métropole de Lyon.

Depuis sa création, en décembre 2012, cette commission s'est seulement réunie à deux reprises en 2013, en 2015 et en 2016, et une seule fois en 2017. Elle n'a pas été convoquée en 2014. En méconnaissance du règlement intérieur²⁸, elle ne s'est pas systématiquement réunie préalablement à la tenue du conseil d'administration.

De plus, il ressort des comptes rendus des réunions de cette commission qu'elle n'émet pas « l'avis formel sur les sujets inscrits à son ordre du jour » prévu à l'article 3.2 du règlement intérieur mis en place sur le fondement de l'article 29 bis des statuts. En effet, ces comptes rendus font seulement mention des projets de délibération du conseil d'administration proposés par le directeur général de la SPL. Aucun document présenté comme un avis émis par la commission *ad hoc*, n'est d'ailleurs joint au dossier adressé aux membres du CA, alors que l'article 2.2 du règlement intérieur en fait pourtant un préalable obligatoire à la prise de décision du CA « *concernant les nouvelles opérations susceptibles d'être confiées à la SPL.* » Enfin, il ne résulte pas de l'instruction, que les membres de cette commission auraient effectué de quelconques contrôles au sein de la société dont ils sont pourtant censés rendre compte au conseil d'administration, en vertu de l'article 29 bis des statuts. Ces comptes rendus ne traduisent donc pas le rôle statutaire de ce comité d'engagement, tel que prévu dans les statuts ou le règlement intérieur.

La faible périodicité des réunions de cette commission, ainsi que le rôle marginal qu'elle a effectivement joué au cours de la période, ne sont en conséquence pas de nature à la considérer comme ayant contribué à l'exercice par la communauté urbaine, devenue Métropole de Lyon, d'un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services en matière d'orientations stratégiques, de vie sociale et d'activités opérationnelles.

3.2.2 Le « G3 », instance informelle de pilotage par les services de la Métropole de Lyon

Le « G3 » est une instance informelle, dont l'existence n'est pas mentionnée dans les statuts de la SPL. La société n'a d'ailleurs pas été en mesure de justifier avec précision de sa date de création. Elle est composée d'agents de la SPL et de la communauté urbaine, et considérée comme « *l'outil de pilotage*²⁹ » de la société.

Le G3 se réunit toutes les six semaines environ³⁰. Ses réunions font l'objet de comptes rendus qui précisent généralement l'avancement des projets et les décisions à prendre ou faire valider. Cette instance participe ainsi directement à la gestion des concessions 1 et 2. Durant ces réunions, l'avancement concret des dossiers est étudié et les décisions techniques sont prises.

Le G3 apparaît ainsi comme étant la véritable instance de pilotage stratégique de la société. Ce rôle prépondérant s'est particulièrement illustré concernant les dossiers relatifs à la prise en charge par la SPL du « *réseau de chaleur urbain* » et de la construction et de la gestion de « *parkings mutualisés* » où le conseil d'administration n'a été officiellement saisi de ces deux dossiers que plusieurs mois, voire plusieurs années, après les premières discussions en G3. Cette instance, uniquement composée d'agents de la SPL et de la Métropole, et dont les comptes rendus ne semblent pas donner lieu à communication aux élus, a, en outre, été présentée au cours de l'instruction comme l'instance effective du contrôle analogue de la Métropole de Lyon, alors que ce rôle ne lui a pas été confié dans les statuts ou le règlement intérieur de la société et qu'il incombe officiellement à la commission *ad hoc* précédemment évoquée.

²⁸ Selon le règlement intérieur, « *la commission ad hoc se réunit aussi souvent que nécessaire et au minimum avant chaque CA, sur convocation de la direction de la société. La commission se réunira deux semaines avant la tenue du CA.* »

²⁹ Compte rendu de réunion du 10 novembre 2009.

³⁰ À l'exception notable de l'année 2015, au cours de laquelle aucune réunion n'a été organisée entre le 29 janvier et le 11 juin.

En conséquence, la chambre recommande à la société de clarifier et de renforcer les modalités d'exercice du contrôle analogue par les élus des collectivités (Métropole et ville de Lyon) actionnaires sur les orientations stratégiques, la vie sociale et les activités opérationnelles de la société, par le biais de l'instance statutaire créée à cet effet.

En réponse aux observations provisoires, la Métropole indique qu'elle demandera à la société d'être plus vigilante, notamment à la formalisation des avis de la commission *ad-hoc*, dont la fréquence devra respecter les dispositions du règlement intérieur, et de modifier son règlement intérieur afin d'actualiser le descriptif du contrôle analogue.

4 LES CONCESSIONS D'AMENAGEMENT

4.1 Des concessions au risque du concédant

Les stipulations des deux contrats de concession, conclus en 2010, ne mentionnent pas explicitement s'ils sont conclus aux risques et profits du concédant ou du concessionnaire. Toutefois, il résulte des clauses de ces deux contrats que la Métropole s'engage à participer à l'équilibre de l'opération (articles 21.2.3 et 22.2.3), sur la base d'une participation « *prévisionnelle* » qui « *pourra varier en fonction des besoins de financement* », et que celle-ci s'engage à racheter les biens immobiliers non cédés en fin de concession (26.3 et 27.3). Ces clauses révèlent que la Métropole n'a pas entendu transférer une part significative du risque économique à l'aménageur³¹.

4.2 Des concessions dont le périmètre excède celui des ZAC

Les deux concessions d'aménagement conclues en 2010, ont, pour des raisons de cohérence opérationnelle, un périmètre excédant celui des deux ZAC 1 et 2.

Le périmètre de la concession d'aménagement portant sur la poursuite de la réalisation de la « ZAC I » (Confluence Côté Saône) intègre également des terrains, espaces publics ou privés adjacents situés le long de la Saône (« *secteur Rives de Saône* »). Le périmètre de la concession d'aménagement relative à la « ZAC II » (confluence Côté Rhône) intègre aussi le quartier Perrache – Sainte-Blandine, afin de respecter l'unité de l'aménagement à mener sur le reste de la presqu'île, ce secteur étant situé dans la continuité géographique du secteur couvert par la ZAC II.

Ce choix n'appelle pas de remarque particulière, dès lors que le périmètre d'une concession d'aménagement ne doit pas nécessairement correspondre au périmètre de la ZAC. En outre, les tenements dont l'établissement public Voies navigable de France (VNF) étaient propriétaires, bien qu'inclus dans le périmètre de la ZAC 1, n'ont pas fait l'objet d'une maîtrise foncière par la SPL Lyon Confluence. VNF a en effet bénéficié d'un transfert de propriété de parcelles du domaine public qui ont fait l'objet d'un déclassement, afin de pouvoir réaliser des opérations de promotion immobilière, en application de l'article 101 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2003.

La société Rhône-Saône Développement, filiale de VNF, et au capital de laquelle participe la Caisse des dépôts et consignations (CDC), a été créée dans ce cadre comme un outil de promotion et de valorisation de ce patrimoine privé, les opérations menées sur la Confluence devant servir de vitrine à cette filiale.

³¹ Cour de justice des communautés européennes (CJCE) 18 janvier 2007, C-220/05, M. AUROUX contre la commune de Roanne, concernant la clause de rachat des terrains, et CAA Douai, 4 février 2016, Société SEQUANO Aménagement n° 15DA01296.

4.3 L'ajout de missions de gestion d'équipements publics dans les concessions d'aménagement

En application de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, « *le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.* »

Il résulte de ces dispositions que l'aménageur a pour missions classiques la réalisation des études opérationnelles, l'acquisition des terrains, la réalisation des travaux d'aménagement et d'équipement, la remise de ces équipements à la personne publique, ainsi que la commercialisation des terrains aménagés.

Ainsi, les équipements publics construits par l'aménageur sont destinés à être remis au concédant ou à une personne publique dès leur achèvement (biens de retour³²) et n'ont pas vocation à être exploités par l'aménageur³³. La Métropole de Lyon a toutefois décidé de confier à la SPL, dans le cadre des concessions d'aménagement, des missions d'exploitation provisoire de certains équipements publics, alors même que celle-ci ne disposait pas des compétences pour les assurer.

4.3.1 L'exploitation provisoire du réseau de chauffage urbain (RCU)

Par délibération du 18 novembre 2013, la communauté urbaine de Lyon a, dans le cadre des concessions d'aménagement, délégué à la SPL la maîtrise d'ouvrage, la réalisation du réseau de chauffage alimenté par une centrale biomasse produisant chaleur et électricité par cogénération d'énergie biomasse et modifié le programme des équipements publics en conséquence, dès lors que celui-ci prévoyait à l'origine, en 2012, que la réalisation de cet équipement serait effectuée sous la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine.

Par délibération du 29 juin 2015, la Métropole a élargi cette mission, en confiant à l'aménageur la distribution de chaleur aux premiers clients du RCU, au travers de son exploitation par des chaufferies mobiles, puis par le biais de l'outil de production, dont la construction sera engagée après autorisation de la Métropole. L'avenant n° 5 à la concession d'aménagement confie en conséquence à la SPL, de manière provisoire et transitoire, la gestion du RCU, comprenant le réseau et l'outil de production durant la période comprise entre la mise en service de ces ouvrages et leur remise à la Métropole.

Dans ce cadre, la SPL a notamment conclu un marché de location de chaufferies mobiles, afin de desservir les premiers clients du RCU, puis a engagé une procédure de mise en concurrence pour l'attribution d'un marché de conception, réalisation, exploitation et maintenance (CREM) pour une installation de cogénération par gazéification de la biomasse. Cette procédure a finalement été déclarée sans suite, dès lors qu'il est apparu, au regard des offres finales et d'un appel d'offres de la commission de régulation de l'énergie (CRE) définissant les modalités techniques et économiques de rachat de l'électricité, que cette solution d'un réseau autonome de cogénération ne présentait pas un intérêt économique suffisant.

³² A l'inverse des délégations de service public où la notion de biens de retour constitue une qualification légale encadrée par la jurisprudence, le régime des biens de retour dans le cadre d'une concession d'aménagement est uniquement régi par le contrat.

³³ Voir guide du ministère de l'Ecologie, du développement durable, des transports et du logement sur les concessions d'aménagement, page 43, : « *la collectivité doit garder à l'esprit que la concession d'aménagement n'a pour objet que la réalisation d'une opération d'aménagement, ce qui exclut la gestion des équipements publics réalisés dans le cadre de l'opération d'aménagement. (...) Si les critères qui permettent la conclusion d'une concession d'aménagement ne sont pas réunis, et notamment si l'objectif est d'exploiter un équipement public et non pas de réaliser une opération d'aménagement, la collectivité doit déterminer selon quel autre mode contractuel les objectifs poursuivis peuvent être atteints.* »

La Métropole a, en conséquence, décidé par deux délibérations du 20 juillet 2017 et du 11 septembre 2017, de retirer cet équipement de production du programme des équipements publics de la ZAC 2 et d'assurer l'alimentation du RCU du quartier Confluence par le réseau Centre métropole, en étendant le périmètre contractuel de la délégation de service public confiée à la société ELM, filiale de la société Dalkia, signé le 4 octobre 2016. Cette alimentation du RCU du quartier Confluence par le réseau Centre métropole est effective depuis le 1^{er} janvier 2019.

Selon la société (données CRACL 2017), les prévisions des coûts totaux de construction, de financement et d'exploitation du RCU sont les suivants :

- investissement : 8 894 k€ ;
- rachat d'ouvrage : 3 482 k€ ;
- subvention : 2 412 k€ ;
- participation de la ZAC : 3 000 k€ ;
- charges d'exploitation 2016/2018 : 7 477 k€ ;
- produits d'exploitation 2016/2018 : 8 210 k€.

4.3.2 L'exploitation provisoire de parkings mutualisés

Par délibération du 12 novembre 2012, la communauté urbaine a approuvé le projet de programme des équipements publics (PEP) de la ZAC 2. Ce dernier prévoit notamment la réalisation de deux parkings mutualisés, d'une capacité de 990 places chacun, sous les îlots A1 et D1, sous la maîtrise d'ouvrage de la SPLA qui en assurera la gestion jusqu'à leur remise à la communauté urbaine³⁴. Les places de ce parking seront proposées aux salariés du quartier et aux promoteurs, dans le cadre de concession de droit à stationner de longue durée qu'ils proposeront à leurs résidents. La livraison du premier parking situé sous l'îlot A1 a eu lieu au début de l'année 2018. L'exploitation de celui-ci a ainsi été confiée par la SPL à la société Lyon Parc Auto, dans le cadre d'un marché de prestations de services. La livraison du second parking situé sous l'îlot A 1 est prévue en 2021.

L'ajout, dans les concessions d'aménagement, de missions d'exploitation des équipements réalisés par la SPL excède le périmètre des missions susceptibles d'être confiées à un aménageur, telles que définies à l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. Dans sa délibération n° 2012-3364 du 12 novembre 2012 actant de la transformation de la SPLA en SPL, la communauté urbaine a d'ailleurs justifié ce changement, sans faire référence à la notion de contrat mixte, par la nécessité de confier à la SPL des missions nouvelles « *qui vont au-delà des missions définies à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme* », dont l'exploitation, à titre provisoire, de ces parkings mutualisés, dans l'attente de leur remise à la collectivité concédante ou à un opérateur désigné par elle.

Indépendamment du support contractuel, le choix de confier la réalisation de ces prestations à la SPL apparaît discutable dès lors que cette dernière, à l'image des contrats in house précédemment évoqués, ne disposait ni des moyens humains, ni des compétences techniques lui permettant d'assurer directement ces missions d'exploitation et qu'elle les a finalement confiées à des prestataires privés, dans le cadre des dispositions de l'ordonnance de 2005, plus souples que celles issues du code des marchés publics et de la réglementation sur les délégations de service public alors applicables à la communauté urbaine de Lyon.

Les avenants aux concessions d'aménagement s'agissant du RCU³⁵, indiquent d'ailleurs explicitement que ce choix a été guidé par la volonté de la communauté urbaine d'échapper à la longueur d'une procédure de délégation de service public sous forme concessive, qui aurait prétendument retardé la mise en service du réseau.

³⁴ L'annexe 2 à la concession d'aménagement conclue en 2010, relative au « *projet de programme global des travaux et équipements publics* » prévoyait initialement que ces parkings étaient réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de la Métropole de Lyon.

³⁵ Avenant n° 3 à la concession d'aménagement ZAC 1 du 18 février 2014 et avenant n° 3 à la concession d'aménagement ZAC 2 du 6 janvier 2014.

4.4.2 Les coûts prévisionnels des équipements publics

S'agissant de la ZAC 1, le conseil de la communauté urbaine de Lyon a approuvé définitivement les dossiers de création et de réalisation de la zone lors de sa séance du 23 février 2004³⁸. Le projet de PEP a également été approuvé lors de cette même séance. Six modifications y ont été apportées, respectivement en 2004, en 2006, en 2011, en 2013 et en 2017³⁹. Selon la société, le coût prévisionnel total des équipements publics est passé de 212 640 k€ en 2004 à 303 804 k€ en 2017, soit une progression de 43 %.

Toutefois, si la délibération initiale, ainsi que les délibérations suivantes, précisent que les équipements sont répartis entre les équipements primaires et secondaires, elles ne font pas état des montants prévisionnels correspondant à chaque catégorie. A l'inverse, cette information figure bien dans les avenants à la convention de concession portant modification du PEP, dont chacun comporte un tableau prévisionnel des coûts, présenté selon cette répartition.

La chambre relève toutefois que le coût prévisionnel total des équipements publics, tel qu'il résulte des données de ce tableau prévisionnel, consécutif à la dernière modification du PEP⁴⁰ de la ZAC 1, s'élève à la somme de 280 875 k€, ce qui ne correspond pas au montant calculé par la société de 303 804 k€.

S'agissant de la ZAC 2, le conseil de communauté a autorisé, par délibération du 10 juin 2010, la création de la zone. Le programme prévisionnel des équipements publics est décrit dans ses grandes articulations au paragraphe 3^o de la délibération du 6 septembre 2010 qui approuve le traité de concession à conclure avec la SPLA Lyon Confluence. Ce paragraphe précise que le projet global de programme de travaux et d'équipements publics : « *comprend l'ensemble des travaux de voiries, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser pour répondre aux besoins des futurs habitants ou usagers des constructions à édifier à l'intérieur du périmètre de l'opération.* » Comme pour la ZAC 1^{ère} phase, les équipements sont répartis entre les équipements primaires (50 560 k€ HT) et secondaires (70 476 k€ HT). L'ensemble du programme prévisionnel s'élève à 121 136 k€ HT.

Le coût de ce programme sera porté à 231 877 k€ HT par la délibération du conseil de communauté du 12 novembre 2012, dont 60 481 k€ HT pour les équipements primaires et 171 396 k€ pour les équipements secondaires.

Par avenant dont la signature a été autorisée par la délibération du 18 novembre 2013, le PEP a été modifié et son montant prévisionnel a été porté, selon la société, à 234 411 k€ HT. Le PEP définitif a été approuvé par la délibération du conseil de communauté le 11 septembre 2017 et a ramené son coût total prévisionnel à 195 999 k€ HT, toujours selon la société. Toutefois, ces deux dernières délibérations ne précisent ni les coûts totaux du programme, ni sa répartition selon le type d'équipement. En l'état de la documentation remise à la chambre, il n'est pas possible de confirmer ces montants. En effet, les tableaux des coûts prévisionnels à l'appui de la justification des montants annoncés par la société font apparaître des différences importantes.

³⁸ La liste des équipements publics du programme prévisionnel du dossier de réalisation est mentionnée dans la délibération du conseil de communauté n° 2003-1110 en date du 7 avril 2003.

³⁹ Délibération n° 2004-2185 du 18 octobre 2004, délibération n° 2006-3640 du 10 octobre 2006, délibération du conseil de communauté n° 2011-2542 du 17 octobre 2011, délibérations du conseil de communauté n° 2013-3903 du 18 avril 2013 et n° 2013-4288 du 18 novembre 2013, délibération n° 2017-2027 du 11 septembre 2017.

⁴⁰ Sans changement majeur par rapport à la modification n° 5, 600 k€ ayant été ajoutés aux équipements primaires.

Tableau 5 - Coûts prévisionnels du programme des équipements de la concession 2

Montants selon les tableaux des coûts prévisionnels remis par la société	2013	2017
Equipements primaires d'infrastructure	32 634	9 444
Equipements secondaires d'infrastructure	30 381	15 159
Equipements primaires de superstructure	66 697	66 697
Equipements secondaires de superstructure	21 577	21 577
TOTAL	151 289	112 877
Montants selon la société	234 411	195 999

Source : dossier de réalisation de la ZAC 2 et société Lyon Confluence

D'une manière générale, le tableau des coûts prévisionnels des équipements publics en annexe à la convention d'aménagement et à ses avenants n'est jamais présenté avec les totaux par colonnes, si bien qu'il est difficile d'appréhender le coût total du programme, ainsi que les montants totaux par financeur. En outre, les délibérations ne présentent pas l'articulation entre les coûts totaux prévisionnels des PEP et ceux qui restent à la charge des concessions.

La chambre rappelle que l'élaboration des dossiers de réalisation est une mission qui relève conventionnellement de la responsabilité de la société qui doit assurer, au profit de la Métropole, la traçabilité et la cohérence formelle de la présentation du financement prévisionnel des équipements publics dans les délibérations, ainsi que la cohérence entre ces dernières et les tableaux des coûts prévisionnels qui figurent au dossier de réalisation.

4.4.3 Le financement des programmes des équipements publics

La communauté urbaine, devenue Métropole, a délibéré sur l'ensemble de l'opération jusqu'en 2010, puis sur chacune des opérations, à partir du moment où les deux nouvelles concessions ont été mises en place, le dossier de réalisation faisant clairement apparaître les différents maîtres d'ouvrage, ainsi que leur participation financière correspondant au coût prévisionnel des ouvrages à construire.

Sous réserve des discordances mentionnées précédemment, les coûts pris en charge par les différents maîtres d'ouvrage, autres que la société, passent de 97 683 k€ HT à 123 188 k€ HT (+ 27 %) pour la concession 1. Il s'agit principalement :

- ♦ du prolongement de la ligne T1 du tramway à Montrochet pour 40 M€ (maîtrise d'ouvrage SYTRAL pour la plateforme ; communauté urbaine pour les aménagements qualitatifs dont elle assure exclusivement le financement) ;
- ♦ de la construction d'ouvrages ferroviaires de franchissement pour 58,2 M€ (maîtrise d'ouvrage Réseau Ferré de France ; financement communauté urbaine) ;
- ♦ de la construction du parking sous la place des archives par délégation de service public de la communauté urbaine, pour un montant de 12 M€ ;
- ♦ du passage Magellan au sud du port Rambaud pour 12 M€ (maîtrise d'ouvrage Réseau Ferré de France et Métropole). Ce dernier faisait initialement partie du PEP de la concession 2 et a été transféré à la concession 1 par la délibération du conseil métropolitain du 11 septembre 2017.

Selon la société, le coût du PEP mis à la charge de la concession 1 passe de 114 947 k€ HT à 180 616 k€ HT (+ 57 %) entre 2004 et 2017. La progression s'explique en partie par :

- ♦ un surcoût estimé par la société à 32,5 M€ des travaux relatifs aux équipements publics entre 2004 et 2009, consécutif aux prescriptions de dépollution imposées par l'Etat⁴¹ ;
- ♦ 22 M€ liés à l'incorporation dans le programme du projet de réhabilitation des rives de Saône et de la rénovation de l'estacade de la darse ;
- ♦ 2,6 M€ consécutifs au transfert depuis la concession 2, des passages sous ferroviaires Magellan.

⁴¹ Arrêté préfectoral du 6 octobre 2006.

Le tableau des coûts des équipements publics de la concession 2 figurant dans la délibération du 11 septembre 2017, montre que les financements incombent très majoritairement à la Métropole et à la ville de Lyon. C'est le cas notamment de la construction des parkings mutualisés dont le coût prévisionnel hors taxe est de 73 M€, financé par un rachat de la Métropole de 57,8 M€, de l'aménagement du quai Perrache, de la construction d'un groupe scolaire, d'une structure d'accueil du jeune enfant et de deux salles multisports, dont le financement est en grande partie assuré par la ville de Lyon.

Les incertitudes quant aux coûts du PEP de la concession 2 ne permettent pas de connaître le montant prévisionnel mis à la charge de celle-ci.

En théorie, le montant des travaux effectués dans les ZAC devrait correspondre au coût réel des équipements publics, permettant ainsi un rapprochement entre les prévisions et les réalisations. En pratique, ce rapprochement s'avère difficile du fait que, d'une part, des travaux supplémentaires⁴² non prévus au PEP et non autorisés par le concédant⁴³ ont pu être financés au titre de la concession 1, grâce à des excédents de recettes issues de la vente des terrains aménagés et, d'autre part, la concession 2 contient des équipements publics hors ZAC⁴⁴.

La complexité des opérations appelle une traçabilité accrue. Dès lors, une information d'ensemble sur les réalisations et les dépenses effectuées au titre des équipements publics, permettrait aux élus de disposer d'une vue plus complète des opérations, et ce d'autant plus que les financements apportés par le concédant aux équipements non concédés représentent une part significative de ceux qu'ils apportent aux concessions *stricto sensu*.

4.4.4 Le cas particulier du bâtiment occupé actuellement par la société

Les documents justificatifs de ces programmes ne prennent pas en compte le bâtiment dit C5 où sont actuellement situés les locaux de la société. La valeur de ce bâtiment apparaît à l'actif des états financiers à partir de l'exercice 2013, pour un montant de 3 613 573 €, qui tient compte des amortissements antérieurs. Comptablement, la valeur de la construction et les amortissements ont été sortis des comptes de stocks pour être enregistrés comme immobilisation de la concession 2, ce qui correspond effectivement au traitement comptable d'une livraison à soi-même.

Toutefois, les comptes rendus à la collectivité ne permettent pas d'identifier clairement l'acquisition de ce bâtiment, ni les travaux de réhabilitation qui y ont été effectués avant l'emménagement de la société dans ce bâtiment, le 27 mai 2013, comme l'indique le rapport de gestion pour cet exercice (page 4). Cette opération est autorisée, selon la société, au titre des stipulations de l'article 2.2.1 de la convention relative à la concession 2, laquelle prévoit que « *l'aménageur pourra être conduit à gérer provisoirement tant des équipements existants que des équipements neufs dans l'attente, soit de leur démolition, soit de leur remise à l'entité publique ou privée concernée. Il est autorisé à imputer au bilan de l'opération toute dépense ou charge résultant de cette gestion provisoire.* » La chambre observe que cette opération, sans lien avec les équipements publics, aurait dû faire l'objet d'une décision expresse du conseil d'administration et d'une présentation davantage formalisée dans les rapports de gestion qui auraient dû préciser sa destination finale.

Les comptes de la concession 2 constatent un loyer de la société à la concession d'un montant annuel de 70 000 €. Cette écriture comptable prend la forme d'un transfert de charges non assujéti à la TVA. La société considère que ce loyer, dont le montant a été calculé « *sur les mêmes conditions financières de location que le bâtiment [appartenant à la Métropole] précédemment occupé par la SPL sis au 28 rue Perier* », peut être acquitté sans contrat de bail entre la société et la concession « *s'agissant de la même entité juridique.* »

⁴² Reprise des espaces publics du port Rambaud, reprise des bandes plantées du quai Riboud, passages sous-ferroviaires Panama et Magellan et reprise de la place Camille George.

⁴³ Même s'ils sont mentionnés dans les comptes rendus au concédant, ces derniers n'étant pas approuvés par l'assemblée délibérante, les travaux n'ont donc pas été formellement autorisés.

⁴⁴ Travaux relatifs aux espaces publics du projet « *pôle échange multimodal* ».

Ce bâtiment ne constituant pas en l'état un équipement public, la chambre invite le conseil d'administration à en clarifier les conditions d'occupation par la société, ainsi que sa destination finale en fin de concession : cession à un tiers, ou bien de reprise ou de retour pour le concédant.

4.5 Le financement des concessions

Le financement des concessions au cours de la période sous revue est très clairement exposé dans les délibérations adoptées par l'assemblée délibérante. Alors que la législation autorise une participation globale non affectée à une dépense déterminée, les conventions de concession fixent la participation de la collectivité au coût de l'opération d'aménagement, décomposée en une participation d'équilibre et une participation au coût de financement des équipements publics, sous la forme de rachats de certains d'entre eux (essentiellement des voiries), conventionnellement dénommés « *remises onéreuses d'ouvrage*. » Contrairement aux participations d'équilibre, la charge financière des « *remises onéreuses d'ouvrage* » peut être atténuée, grâce au mécanisme du fonds de compensation⁴⁵, par la récupération d'une partie de la TVA acquittée par la collectivité lors de l'acquisition de biens qui pouvaient lui être remis à titre gratuit par la société.

Les deux conventions prévoient une participation d'équilibre de la ville de Lyon de 909 k€ pour la concession 1 et de 6 995 k€ pour la concession 2. De même, les délibérations de la Métropole du 11 septembre 2017 rappellent le montant de ces participations. La chambre observe que les sommes ainsi accordées par la ville de Lyon, ne servent pas à financer des équipements publics de la ville qui n'est pas partie à la convention de concession et qui n'est pas compétente en matière d'aménagement. Les délibérations⁴⁶ qui ont autorisé la signature des conventions financières établissant le calendrier prévisionnel de versement, soulignent leur caractère exceptionnel sans apporter d'autres justifications.

Le financement de la concession 1 est synthétisé dans le tableau ci-dessous. Il prévoit, selon l'avenant de septembre 2017, une participation de la communauté urbaine de 120 655 k€ (79 233 k€ de participation d'équilibre et 41 422 k€ de rachat d'ouvrages), pour un montant total de recettes de 255 866 k€.

Tableau 6 - Financement de la concession 1

Recettes	CPA avril 2003	Avenant avril 2004	CPA décembre 2010	Avenant octobre 2011	Avenant avril 2013	Avenant novembre 2013	Avenant septembre 2017	Réalisé 2017
Cessions foncières	71 134	74 388	103 208	105 985	105 985	106 185	109 085	112 477
Participation constructeurs	4 554	7 115	10 237	9 890	9 890	9 890	9 890	10 581
Remise onéreuse d'ouvrages	19 579	19 579	27 132	40 203	40 203	41 422	41 422	33 301
Produits divers	236	476	2 233	5 687	8 508	8 707	8 707	4 541
Produits financiers et exceptionnels	529	167	1 657	-				6 611
Subventions	-	200	909	3 885	3 885	4 065	3 156	3 871
Participation Communauté /Métropole	80 171	91 216	79 233	79 233	79 233	79 233	79 233	79 233
Participation Ville de Lyon				1 150	3 484	3 484	3 484	2 135
Equilibre Ville de Lyon							909	1 606
Subvention pour compte tiers			1 797	1 137	1 137			1 137
TOTAL	176 203	193 141	226 406	247 170	252 325	252 986	255 886	255 493
Cessions /Total recettes	40 %	39 %	46 %	43 %	42 %	42 %	43 %	44 %
Remise /Total recettes	11 %	10 %	12 %	16 %	16 %	16 %	16 %	13 %
Participation CU/Total recettes	45 %	47 %	35 %	32 %	31 %	31 %	31 %	31 %

Source : tableau de prévision des recettes et dépenses et compte rendu à la collectivité pour l'exercice 2017

⁴⁵ Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est une dotation de l'Etat versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements, destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent au titre de leurs dépenses d'investissement.

⁴⁶ Voir notamment la délibération de la ville de Lyon du 29 novembre 2012.

Quel que soit le montant du bilan prévisionnel⁴⁷, la répartition des recettes entre les cessions foncières et les financements du concédant (rachats d'équipements et participation d'équilibre) est à peu près stable entre 2010 et 2017 (de 42 % à 46 % pour les cessions foncières et 47 % pour les remises d'ouvrage et participation d'équilibre). La chambre remarque que l'équilibre financier prévisionnel de la concession 1 repose sur une participation prévisionnelle stable du concédant, alors que les autres prévisions de recettes varient, notamment les recettes provenant de la cession des terrains aménagés, revues constamment à la hausse. En 2017, elles ont d'ailleurs été réalisées au-delà même de la prévision (avenant septembre 2017, 109 085 k€ et comptabilisées au 31 décembre 2017 à 112 477 k€.)

Par exemple, la société a profité de surplus de recettes de cession de charges foncières qui découlent de décisions du concédant, liées « à l'évolution de la programmation d'une partie des équipements publics de la ZAC 1 ou de l'évolution des règles de constructibilité. »

Ainsi, la suppression, à la demande de la ville de Lyon, du gymnase et du groupe scolaire supplémentaire prévus dans la ZAC 1 et reportés dans la ZAC 2, a donné lieu à de nouveaux programmes immobiliers. Concernant la constructibilité, la modification de la réglementation du PLU-H a consenti une nouvelle hauteur de construction à 35 m au lieu de 28 m initialement, faisant ainsi passer la constructibilité de l'îlot P de 8 350 m² initialement prévu en 2008 à 12 130m² ; soit une évolution de 47 %.

Une augmentation de la constructibilité a aussi conduit à un accroissement des recettes de charges foncières pour les îlots B et J2. Pour autant, la participation d'équilibre du concédant à l'opération n'a pas été modifiée, ce qui signifie que la prévision de recettes au titre des remises onéreuses d'ouvrages ne sera pas réalisée, ou que l'opération dégagera un boni à sa clôture en 2018.

En effet, en termes de réalisation, le surplus de recettes de 7,7 M€ réalisé en 2017 (dont + 3,4 M€ pour les cessions foncières et 2,4 M€ au titre des produits divers, financiers et exceptionnels) est compensé par les remises onéreuses d'ouvrage non effectuées (- 8 M€), alors que la participation d'équilibre, figée depuis 2011, a été totalement versée.

Le financement de la concession 2 est synthétisé dans le tableau ci-dessous. Il prévoit, selon la délibération de septembre 2017, une participation de la communauté urbaine de 146 887 k€ (64 712 k€ de participation d'équilibre et 82 175 k€ de rachats d'ouvrages).

⁴⁷ La société précise qu'au regard d'un contexte global de début d'opération très difficile et des objectifs de très haute qualité environnementale attachés au projet, « de la durée très longue de ces aménagements et de la complexité à appréhender très finement et avec certitude les niveaux les rythmes futurs de commercialisation, les premiers bilans prévisionnels ont été élaborés en relation avec les services des collectivités, principalement à partir des observatoires existants au sein de la collectivité sur les autres niveaux de charges foncières consentis sur les autres ZAC déjà en cours. »

Tableau 7 - Financement de la concession 2

Recettes	Délibération 06/09/2010	Délibération 12/11/2012	Délibération 18/11/2013	Délibération 11/05/2015	Délibération 11/02/2016	Délibération 11/09/2017	Réalisé CRACL 2017
Cessions foncières	136 907	157 465	157 465	158 582	158 582	160 667	26 430
Participation constructeurs							395
Remise onéreuse d'ouvrages	7 596	66 549	76 403	80 568	86 136	82 175	8 667
Produits divers	246	250	250	14	14	274	1 186
Produits financiers				250	250	819	867
Subventions			4 680	8 240	8 240	5 612	
Participation Communauté /Métropole	64 413	62 954	62 954	65 276	65 276	64 712	65 816 ⁴⁸
Participation Ville de Lyon	6 995	6 995	6 995	6 995	6 995	6 932	
Recettes RCU							
Autres produits							686
TOTAL	220 916	309 543	324 077	338 230	343 798	336 521	104 047
Cessions / Total recettes	62 %	51 %	49 %	47 %	46 %	48 %	25 %
Remise /Total recettes	3 %	21 %	24 %	24 %	25 %	24 %	8 %
Participation CU / Total recettes	32 %	23 %	22 %	21 %	21 %	21 %	63 %

Source : tableau de prévision des recettes et dépenses et compte rendu au concédant pour l'exercice 2017 dans sa version de février 2018

Le financement prévisionnel de la concession 2 repose davantage sur le produit des cessions de terrains aménagés (48 %) que sur les financements du concédant (45 %). Toutefois, le faible degré d'avancement de l'opération rend inopérant le rapprochement avec le cumul des recettes réalisées à la fin de l'exercice 2017.

4.5.1 La commercialisation des terrains aménagés

La réglementation n'impose aux collectivités locales et aux sociétés qu'elles contrôlent, aucune publicité préalable en cas de cession de biens immeubles, l'article 51 de la loi du 29 janvier 1993⁴⁹ portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction prévoyant une telle publicité, ayant été abrogé par la loi du 9 février 1994.

L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme dispose notamment que le concessionnaire procède à la vente ou à la location des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. La commercialisation des terrains aménagés relève des missions du concessionnaire, énumérées à l'article 2 des conventions de concession, la société devant mettre en place les moyens efficaces pour assurer cette commercialisation dans les meilleures conditions possibles. L'article 18 « modalités de cession des terrains aménagés » précise que « l'aménageur s'engage à mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation de l'opération dans les meilleures conditions en : [...] confiant, le cas échéant, des mandats de commercialisation à des prestataires de son choix (...). »

⁴⁸ Le CRAC pour 2017 ne détaille pas les montants versés respectivement par la Métropole et la ville de Lyon.

⁴⁹ « Lorsque les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics, leurs concessionnaires ou sociétés d'économie mixte locales envisagent de procéder à la vente à des personnes privées de terrains constructibles ou de droits de construire, elles doivent publier, à peine de nullité d'ordre public de la vente, un avis indiquant la nature des biens ou des droits cédés et les conditions de la vente envisagée, ainsi que, sauf lorsque la vente est destinée à la réalisation, par des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte, de logements locatifs sociaux financés à l'aide de prêts aidés par l'Etat, le lieu de réception des propositions des candidats, le délai dans lequel celles-ci doivent être formulées et la forme qu'elles doivent revêtir. L'avis doit être publié préalablement à la vente qui ne pourra intervenir à partir dudit avis que dans un délai fixé par décret. »

En application de cet article, un processus de cession des terrains a été mis en place en collaboration avec la Métropole, consistant à mettre en compétition des projets, la compétition ne portant jamais sur le prix de cession.

Par ailleurs, les stipulations conventionnelles imposent à l'aménageur une obligation d'information du concédant dix jours au moins avant toute signature de compromis ou de promesse de vente. Cette obligation porte sur la transmission du cahier des charges de cession, sur l'identité des attributaires, les programmes de construction envisagés, le prix de cession des îlots, les conditions de paiement, les délais de réalisation prévisionnels et l'incidence de chaque cession sur le bilan de l'opération. La participation du concédant au processus même de cession, consistant en une compétition organisée en deux tours, n'est pas prévue.

4.5.1.1 La sélection des projets : un processus partagé, une décision métropolitaine

Selon la société, 80 à 90 % des îlots ont été mis en compétition, les autres îlots ayant parfois été cédés de gré à gré. Les prix de cession des terrains aménagés, communément appelés « *charges foncières* », ayant été annoncés aux entreprises admises à concourir, et différenciés selon l'usage des bâtiments à construire (bureaux, logement, habitat social notamment), la concurrence porte sur la programmation, la constructibilité, le projet architectural et le respect des cahiers des charges.

Dans ce cadre, la sélection d'un candidat (constructeur, bureau d'étude et cabinet d'architecte) se fait en deux tours. Le premier tour identifie des preneurs susceptibles de proposer un projet dont le coût intègre le prix de cession de charges foncières, fixé préalablement à un montant non négociable. Selon la société, le choix des promoteurs appelés à faire acte de candidature s'effectue à partir d'une liste établie par la SPL, parmi les opérateurs immobiliers ayant « *manifesté leur intérêt auprès de la collectivité ou de la SPL de participer à la consultation (courrier de manifestation d'intérêt ou contacts salons immobiliers ou en colloques).* » L'inscription sur la liste est fonction des références professionnelles de chaque membre de l'équipe et « *prend en compte également les interventions récentes ou non des opérateurs immobiliers sur le site de la Confluence.* » La société adresse au cabinet du président de la Métropole une liste réduite⁵⁰ de trois ou quatre groupements (promoteur, bureau d'étude et architecte). C'est le président de la Métropole qui, « *après instruction par les services,* » « *confirme le choix définitif des opérateurs amenés à candidater.* »

Le second tour sélectionne, parmi les équipes candidates, celle qui répond le mieux aux différents cahiers des charges de l'opération. A cette fin, la société fait parvenir aux groupements retenus un cahier des charges détaillé (la fiche de lots), comportant notamment le cahier des charges programmatique, le cahier des charges d'insertion urbaine, architecturale et paysager et le cahier des charges « *Haute Qualité Environnementale* » (HQE). Les groupements en compétition disposent alors de quatre mois pour remettre un « *dossier niveau esquisse* » dont l'analyse est effectuée par la société, assistée des prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui l'ont aidée à établir le cahier des charges de consultation.

Dans un délai de deux mois, la société présente à la Métropole une synthèse de cette analyse, ainsi que les rapports d'analyse complets de chaque dossier. Elle indique le projet qui lui paraît répondre le mieux à ses attentes.

Une commission⁵¹ spécifique est créée, autour du président de la Métropole et de son vice-président à l'urbanisme et au logement, qui réunit :

- ♦ des représentants des services de la Métropole (conseiller technique à l'urbanisme, membres de la direction du développement urbain, notamment) ;

⁵⁰ Lors des premières consultations, les listes comprenaient de nombreuses entreprises.

⁵¹ Pour éviter toute ambiguïté avec la notion de jury au sens de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public (MOP), le terme de commission a été préféré à celui de jury. Il s'agit d'une commission de sélection, dont le rôle est de départager des candidats.

- ♦ des représentants de la SPL (directeur général, directeur général adjoint et chef de projet) ;
- ♦ des représentants des assistants à maîtrise d'ouvrage prestataires de la société (architectes-urbanistes, bureaux d'études HQE, bureaux d'études logements, commerces et tertiaires) ayant participé à la rédaction des différents cahiers des charges relatifs aux îlots mis en concurrence.

La commission procède à l'audition des groupements en compétition, qui présentent une « esquisse » au sens de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique, comprenant des éléments programmatiques et environnementaux.

Le candidat⁵² retenu reçoit un courrier d'exclusivité qui lui garantit la disponibilité du terrain, sous réserve qu'il dépose un permis de construire conforme au projet présenté dans un délai de six mois au cours desquels la société joue un rôle de facilitateur à l'égard des promoteurs qui préparent leur demande de permis de construire. Cet accompagnement⁵³ prend la forme notamment d'ateliers auxquels participent les services de la Métropole.

La société adresse à la direction de l'aménagement urbain de la ville de Lyon, en charge de l'instruction et de la délivrance des permis de construire, un avis sur le permis de construire déposé par le promoteur. Elle s'assure enfin que les cahiers des charges, notamment celui relatif à la haute qualité environnementale des bâtiments, sont bien pris en compte dans le chiffrage du coût de construction.

Cette bonne pratique garantit que la procédure de sélection des projets ne soit pas privée de toute portée dès lors que les permis de construire n'auraient pas intégré toutes les prescriptions qui découlent des caractéristiques du projet d'aménagement de la Confluence.

Toutefois l'ensemble du processus, qui n'a pas été validé par le conseil d'administration, s'éloigne considérablement des stipulations conventionnelles en matière de commercialisation et confère à la Métropole, à travers son président notamment, un rôle prééminent.

4.5.1.2 Le prix de cession des terrains est fixé en collaboration avec la Métropole

Les comptes rendus au concédant fournissent des informations détaillées sur la commercialisation des îlots, répartis par types de logements (locatif social, accession sociale, accession libre) et activités (bureaux, commerces, loisirs et autres), ainsi que le montant du produit de la vente de chaque îlot cédé. Mais les prix de cession par m² SHON n'y figurent jamais, pas plus que dans les rapports de gestion. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société indique qu'elle se « rapprochera toutefois des services de la collectivité pour permettre d'apprécier cette demande de la chambre et si elle entend modifier la matrice de ses CRACL en ce sens. » La chambre estime que la transparence de l'information relative aux cessions de charges foncières en serait en effet accrue.

Le contrôle d'un échantillon couvrant 49 % des logements livrés, 42 % des surfaces et tous les modes de consultation possibles, confirme la pratique d'une mise en compétition des projets.

⁵² Un courrier est adressé aux candidats non retenus. Une réunion leur est proposée, pour analyser les raisons de l'échec.

⁵³ Estimé, selon la société, de six à dix jours homme par projet.

Tableau 8 - Echantillon des dossiers de commercialisation analysés

Îlot ZAC	Date de livraison	Surface	Acquéreurs	Nbre de logements	Mode de consultation
B	2010	30 763 SHON	Marignan Immobilier	288	2 tours promoteurs + architectes
E1	2011	4 716 SHON	Rhône Saône Habitat	56	Gré à gré bailleur fléché + concours d'architectes
H3	2013	6 808 SHON	Bâtisseurs de Lyon	189	Gré à gré + concours d'architectes
E4	2014	6 817 SHON	Rhône Saône Habitat	86	2 tours promoteurs + architectes
K	2015	14 290 SHON	Nacarat Immobilier	79	Gré à gré lettre exclusivité + workshop
J2	2016	7 395 SDP	BNP Paribas	100	2 tours promoteurs + architectes
D	2017	7 095 SDP	ESMA	188	Gré à gré + concours d'architectes
Echantillon	7 livraisons	77 884 m ²	6 promoteurs	986 logements	3 procédures différentes
Population	19 livraisons	187 578 m ²	17 promoteurs	1 997 logements	3 types de procédures
Représentativité	37 %	42 %	35 %	49 %	100 %

Source : CRC à partir des dossiers de la SPL, consultés sur place

En réponse aux observations provisoires de la chambre la société a confirmé que « les différentes méthodes de consultation des opérateurs immobiliers et des architectes [...] reposent en premier lieu sur la volonté affirmée par la collectivité de ne pas mettre "aux enchères" le niveau de la charge foncière attendu, ce afin de neutraliser ce critère au regard des cahiers des charges exposés ci-après dans le choix du meilleur projet, ce qui a été admis comme une "bonne pratique". »

Toutefois, la société recherche systématiquement l'accord du concédant sur le montant du prix de cession envisagé. Elle précise qu'à cette occasion, les services de la Métropole sont en charge du contrôle du bon niveau de ces charges foncières, au regard de ses propres bases de données, sur l'ensemble des ZAC publiques et privées qu'elle contrôle sur l'agglomération et des prévisions annuelles (avancement physique et financier) actualisées chaque année dans le compte rendu annuel à la collectivité.

Par ailleurs, elle peut solliciter l'expertise des services sur le niveau moyen des charges foncières concédé sur des opérations « similaires ». Mais elle n'explicite en rien ce qu'elle fait elle-même pour déterminer les prix qu'elle propose au concédant.

La chambre observe que si ces terrains avaient été directement cédés par la Métropole, les prix de vente auraient dû être établis avec beaucoup plus de transparence, en raison de la consultation préalable de France Domaine.

4.5.1.3 La société n'est pas en mesure de justifier les prix de cessions des terrains qu'elle a aménagés

Le prix des terrains aménagés dépend du marché immobilier. A ce sujet, le Conseil d'État a rappelé que le prix de cession des terrains en ZAC dépendait du marché immobilier et nullement des modalités prévisionnelles de financement de l'opération (CE, 3 nov. 1997, Sté Top Loisirs Guy Merlin). En conséquence, en cas de tendance défavorable du marché, le risque est que le montant des cessions ne couvre pas les coûts d'aménagement.

En outre, en tant que société anonyme, la SPL cherche à dégager une marge commerciale sur les opérations d'aménagement, de manière à réaliser un bénéfice qui reviendra *in fine* au concédant. De manière générale, une société commerciale n'a pas vocation de vendre ses produits à un prix inférieur aux coûts de production, sauf à commettre un acte anormal de gestion, sanctionné par l'administration fiscale sur le fondement des articles 38 (alinéas 1 et 2) et 39-1 du code général des impôts.

Toutefois, pour les opérations d'aménagement, la loi autorise une participation financière globale du concédant dont la finalité n'est pas précisée. Dès lors, cette participation peut permettre notamment de combler le déficit de l'opération en cas d'atonie du marché, ou de prendre en charge les coûts très élevés de dépollution des terrains, ou de financer l'effort consenti pour le logement social ou des surcoûts liés à l'imposition de normes plus strictes que les normes exigées par la réglementation. La société doit être en mesure de justifier auprès du concédant la formation des prix.

Sur les prix de cession des terrains, la chambre observe que l'approche retenue à partir de 2010 ne permet pas d'analyser l'impact du marché immobilier des appartements neufs dans le secteur Confluence, dont les prix passent de 3 415 € par m²⁵⁴ en 2009 à 5 089 € par m²⁵⁵ en 2016. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que, d'une part, les prix moyens du secteur « *presqu'île* » du 2^{ème} arrondissement, pour le même type de bien, sont de 7 333 € par m² et que, d'autre part, la corrélation entre les prix de vente des appartements et les prix de cession des terrains n'est pas forcément linéaire, dans la mesure où la société doit consentir un prix adapté pour le logement social ou l'accession sociale à la propriété et où les exigences de performance énergétique ont été relevées à partir de 2012, suite aux résultats encourageants obtenus⁵⁶ pour les îlots ABC.

En réponse aux observations provisoires de la chambre sur ce point, la société précise que les contraintes de dépollution des sols et d'exigences environnementales qui s'imposent aux promoteurs ont conduit à des surcoûts estimés dans une fourchette entre 10 et 15 % pour les premières et entre 15 % et 20 % pour les secondes. La chambre remarque que ces estimations sont celles que la société a recueillies auprès des promoteurs et qu'elles ne résultent pas de travaux conduits par ses propres services. Elle considère en outre que ces contraintes n'exonèrent pas la société d'expliquer leur incidence sur la formation des prix des îlots cédés par rapport aux évolutions des prix du marché et par rapport aux coûts de revient estimés de l'aménagement des îlots.

En théorie, le prix de la charge foncière⁵⁷ résulte d'un rapprochement des deux décomptes (aménageur et promoteur, voir annexe 5 du présent rapport). Ce rapprochement tient compte de l'état du marché, de l'exonération de la taxe d'aménagement et des surcoûts liés aux prescriptions des cahiers des charges qui vont au-delà des normes obligatoires. D'autres méthodes peuvent être utilisées, sachant que toutes comportent des avantages et des inconvénients. Pour connaître l'état du marché, la société adhère au centre d'études de la conjoncture immobilière (CECIM)⁵⁸ et reçoit périodiquement ses publications dont une extraction spécifique au secteur de la Confluence (prix ancien et neuf, rythmes d'écoulement des programmes). Elle tient à jour depuis 2010⁵⁹ au moins son propre observatoire sur le prix des logements en accession libre à la propriété et sur les logements locatifs.

La société a précisé que les prix de vente tenaient compte de la situation particulière de chaque îlot (emplacement, nuisances, vue, etc.) et qu'elle procédait au rapprochement des décomptes respectifs du vendeur et de l'acquéreur⁶⁰. Elle prend par ailleurs en compte la qualité des signatures des architectes, le niveau des prix de vente des programmes locatifs sociaux, ainsi que « *les prix de vente de logements, souhaités par la collectivité comme particulièrement attractifs dans les opérations d'aménagement publique.* » La chambre observe toutefois que la société ne lui a fait parvenir aucun document à l'appui de ses affirmations.

⁵⁴ Voir procès-verbal de la réunion de coordination interne de projet du 8 mars 2010, déjà cité.

⁵⁵ Source, SPL Lyon Confluence, citant la publication du CECIM « *résultats de l'année 2016* ».

⁵⁶ Ces résultats obtenus sont unanimement reconnus et salués régulièrement au plan national et international : <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-1510/green-business/1056748/lyonconfluence-a-la-pointe-des-quartiers-eco-durables.html>

⁵⁷ Exprimé en euros par m² SHON.

⁵⁸ Le CECIM est une association régie par la loi 1901 et créée il y a plus de 35 ans à l'initiative des professionnels de l'immobilier, désireux de connaître de façon fiable le marché et ses acteurs.

⁵⁹ Voir procès-verbal de la réunion de coordination interne de projet du 8 mars 2010.

⁶⁰ Les chargés d'opération ont été formés au « *bilan promoteur* » en 2013 et en 2017.

Aucun des dossiers de cession examinés ne contient en effet de matrice de calcul, ni de données fournies par les observatoires immobiliers, ni les décisions finales prises en commun avec le concédant, au regard notamment de la situation des bâtiments à l'intérieur des îlots. Par ailleurs, la direction de l'urbanisme de la Métropole ne semble pas disposer d'un outil de ce type dont elle aurait pu faire bénéficier à la société. Dans ces conditions, il n'est pas possible de savoir si les financements que le concédant a apportés à la concession ont servi à combler des charges d'aménagement que les prix de vente du marché des terrains aménagés ne permettaient pas de couvrir, ou à financer l'effort consenti pour l'accession au logement ou pour la construction de logements sociaux, ou à rentabiliser les opérations de construction de logement en accession libre à la propriété.

La chambre recommande à la société de formaliser une méthode lui permettant de justifier le prix de vente des terrains qu'elle a aménagés.

4.5.2 L'exonération de la taxe d'aménagement due par les constructeurs

Dans le cadre d'une ZAC, la participation des constructeurs au financement des équipements publics peut se traduire de deux manières :

- ♦ soit par le paiement de la taxe d'aménagement (ancienne taxe locale d'équipement – TLE) ;
- ♦ soit, en cas d'exonération de taxe d'aménagement (TA), par le versement d'une participation au financement de certains équipements publics, conformément aux dispositions des articles L. 311-4, alinéa 1, L. 331-7 5° et R. 331-6 du code de l'urbanisme⁶¹.

Par délibération du 21 janvier 2003 approuvant le projet de création de la ZAC I, le conseil de la communauté urbaine a décidé que « le coût des équipements énumérés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI devant être mis à la charge des constructeurs, les constructions édifiées dans la ZAC seront exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement. » De la même manière que pour la ZAC I, il ressort du dossier de création de la ZAC II que la Métropole a décidé de faire supporter aux constructeurs le coût des équipements publics visés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI, en contrepartie de l'exonération du paiement de la TLE.

En application de l'article R. 331-6 du code de l'urbanisme⁶², en vigueur depuis le 1^{er} mars 2012⁶³, l'exonération du paiement de la TA est à ce jour subordonnée à la condition que soit pris en charge par l'aménageur ou le constructeur, *a minima*, le coût des « voies et réseaux publics à l'intérieur de la zone » et « des espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone. »

⁶¹ Avant le 1^{er} mars 2012, les équipements publics concernés étaient mentionnés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI.

⁶² Issu du décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012.

⁶³ Avant le 1^{er} mars 2012, les hypothèses d'exemption de la taxe locale d'aménagement (TLE) étaient définies, non pas dans le code de l'urbanisme mais aux articles 1585 C-1-2° et 317 quater de l'annexe II du CGI, lesquels prévoyaient que l'exemption de versement de la taxe était réservée au cas où le constructeur ou l'aménageur supportait le coût des « voies intérieures à la zone qui n'assurent pas la circulation de secteur à secteur, ainsi que les réseaux non concédés qui leur sont rattachés », « les espaces verts, aires de jeux et de promenade correspondant aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur » et « les aires de stationnement qui correspondent aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur. »

Jusqu'à l'adoption de l'article 117 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit, l'exemption de versement de la taxe était réservée au cas où le coût de ces équipements était mis à la charge du seul constructeur. Le décret du 27 avril 2010 portant incorporation au livre des procédures fiscales de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce livre, a étendu le bénéfice de l'exonération au cas où le coût de ces équipements est mis à la charge de l'aménageur. La mise à la charge de ces coûts peut prendre deux formes :

- ♦ la participation spéciale prévue dans le cadre d'une convention, dans l'hypothèse où la construction est édifiée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, la convention constituant une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir (article L. 311-4 du code de l'urbanisme). La société a eu recours à cette modalité concernant plusieurs terrains appartenant à la région Auvergne-Rhône-Alpes, VNF et à des SCI. Des conventions spécifiques ont été conclues à cet effet, prévoyant précisément le montant de la participation due par les constructeurs au titre du financement des équipements publics ;
- ♦ l'incorporation de ces coûts dans le prix des terrains aux constructeurs. Il s'agit de la modalité habituelle de fonctionnement des ZAC, admise par le juge administratif⁶⁴. Lorsque le coût de prise en charge de ces équipements publics est incorporé dans le prix de cession des terrains aux constructeurs, l'aménageur doit être en mesure d'en justifier, notamment à travers des pièces du dossier relatif à la transaction, et en particulier les mentions figurant dans l'acte de cession. A défaut d'une telle justification, l'exonération est susceptible d'être remise en cause, notamment par le juge administratif⁶⁵.

Concernant les terrains pour lesquels elle disposait de la maîtrise foncière, la SPL a fait valoir que les cessions de charges foncières comprennent bien en péréquation globale le coût des équipements publics et qu'il est impossible d'affecter, lors de chaque cession immobilière, une part précise du coût financier de chaque équipement public ayant permis la viabilisation de l'ilot cédé. Elle ajoute que les actes de vente font bien référence à ces éléments au travers du cahier des limites de prestation qui définit, pour chaque îlot cédé, les travaux de viabilité à la charge de l'aménageur (voiries, réseaux, espaces verts), en limite de chaque îlot, et les travaux restant à la charge des opérateurs immobiliers.

Les actes de cessions examinés par la chambre ne font aucunement mention de l'intégration dans le prix de vente retenu d'une quote-part du coût des équipements publics. En outre, contrairement à ce que fait valoir la société, le cahier des limites de prestations annexé aux actes de vente a seulement vocation à décrire, à la date de la vente, les travaux restant à charge respectivement de l'aménageur et du constructeur, et non de justifier d'une intégration dans le prix de vente du terrain du coût des équipements publics règlementairement à la charge des constructeurs, en contrepartie de l'exonération de taxe d'aménagement dont ils bénéficient. De plus, il résulte de la teneur de ce cahier des limites des prestations, telles que décrites par la société, que seuls les équipements propres à la construction sont à la charge du constructeur, soit ceux exclusivement réalisés dans l'intérêt et pour la desserte des habitants de la construction, tandis que les travaux de voiries et d'espaces verts de la zone restent à la charge de l'aménageur. Or c'est précisément le coût de ces travaux de voirie et d'espaces verts correspondant aux seuls besoins des habitants et usagers de la zone qui est supposé être répercuté dans le prix de vente des terrains.

⁶⁴ CE, 13 juillet 2011, SCI Inter Ivry, n° 313888.

⁶⁵ CE, 13 juillet 2011, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/SCI Inter Ivry, n° 313888.

A supposer qu'il soit difficilement envisageable de distinguer dans les compromis ou actes de vente de terrains la quote-part du coût des équipements publics mise à la charge des constructeurs, la chambre relève que cet exercice a bien été réalisé, sur une base forfaitaire, dans le cadre des conventions conclues avec les constructeurs ayant acquis leur terrain auprès d'un tiers et que la société doit, en tout état de cause, être en mesure d'en justifier *a posteriori*. Cette participation des constructeurs au financement des équipements publics de la zone apparaît d'autant moins démontrée que certains d'entre eux semblent avoir été effectivement financés en partie par la Métropole de Lyon, dans le cadre de cessions ou de remises d'ouvrages à titre onéreux.

A titre d'exemple, la communauté urbaine (puis la Métropole de Lyon) a procédé, dans le cadre des deux concessions, à des rachats d'ouvrages au bénéfice de la SPL, comprenant en tout ou partie des équipements publics, dont le financement incombait normalement aux constructeurs, en contrepartie de l'exonération de TA⁶⁶ :

- concession 1 : entre mars 2013 et octobre 2014, cessions de plusieurs parcelles aménagées correspondant au trottoir sud du cours Bayard (décision du bureau n° 2013-3966, foncier : 955 402,64 € et aménagements : 483 370,64 €), paiement par la Métropole d'aménagements de terrains aux abords de la place nautique, situés rue Montrochet, allée Amboise Croizat et quai François-Barthélemy Arlès-Dufour (décisions n° 2014-4898, n° 2014-022, 3 618 768,76 € HT), paiement par la Métropole d'aménagements de terrains représentant des voiries situées rue Casimir Perrier, rue Paul Scherrer, rue Denuzière et Allée André Mure (décision n° 2014-0352 : 3 511 854,91 € HT d'aménagements payés par la Métropole sur facture de la SPL) qui sont autant de voies situées à l'intérieur de la zone d'aménagement ;
- concession 2 : remise onéreuse d'ouvrages des équipements publics secondaires et de leur assiette foncière pour un montant de 79 592 661 € comprenant le quai Perrache, la place centrale (hors parvis de l'hôtel de Région), la place Casimir Perrier et les deux parkings mutualisés (délibération n° 2012-3365 du 12 novembre 2012).

En définitive, la chambre recommande à la SPL d'adopter une méthode pour justifier de l'intégration effective dans le prix de vente des terrains du coût des équipements publics à la charge des constructeurs bénéficiaires de l'exonération de taxe d'aménagement.

En réponse aux observations provisoires, la société indique qu'elle s'engage à définir un niveau moyen de participation des constructeurs, qui sera mentionné dans les actes notariés, intégrant le coût annuel global des équipements publics de la zone correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone.

4.6 La couverture des besoins de financement

Le décalage entre les dépenses d'aménagement des terrains et la perception des recettes provenant de la vente des charges foncières crée un cycle d'endettement, en phase avec la durée des projets.

⁶⁶ Face à ces constats, la SPL a indiqué qu'« il convient de décorrélérer la notion de rachat d'ouvrage à titre onéreux par la collectivité de celle de l'exonération de TLA. Les cessions comprennent bien au moins le coût des équipements publics (voies et réseaux publics à l'intérieurs de la zone, espaces verts et aires de stationnement). Les rachats d'ouvrage à titre onéreux pratiqués par la collectivité auprès de l'ensemble de ses aménageurs, ne constituent qu'une modalité de financement de l'opération qui se répartissent sur la concession 1 côte Saône en 79 223 k€ de participation d'équilibre et en 41 421 k€ en rachats d'ouvrage. (...) Les cessions foncières de la ZAC 2 comprennent bien en péréquation globale le coût des équipements publics visés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI. »

Au-delà des participations d'équilibre qu'elle a versées au concessionnaire, sous forme de versements annuels listés dans les conventions de concession et des rachats d'ouvrages publics, la Métropole n'a pas consenti d'avances à la société. Ainsi, pour couvrir les besoins de trésorerie de la concession 1, la SPL a recouru, sur la période sous revue, à l'emprunt bancaire. L'endettement de la concession 1 a été totalement éteint en 2017. La mise en œuvre de la concession 2 n'a pas encore fait naître d'endettement, la participation d'équilibre de la Métropole ayant été intégralement versée entre 2011 et 2018, alors que la concession prend fin en 2025. Un programme d'emprunt de 20 à 25 M€ est prévu dans les années à venir.

Dès 2002, la SPL a réuni ses banques actionnaires pour leur présenter ses besoins de financement. La communauté urbaine, qui garantissait à hauteur de 80 % les emprunts prévus, était associée au processus, en étant tenue informée de cette réunion, de son compte rendu et des modalités de financement envisagées.

4.6.1 L'encours de dette et l'information des administrateurs relative au risque de taux

La concession 1 arrivant à son terme, et le financement de la concession 2 ne nécessitant pas encore d'emprunt bancaire, l'endettement global de la SPL sur la période sous revue a nettement diminué.

Tableau 9 - Endettement des concessions (trésorerie incluse) - période sous revue

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Concession 1	40 187 500	35 042 103	34 041 021	27 649 245	22 618 411	16 753 126	12 954 811	4 904 461	-
CERA	12 500 000	10 906 701	9 253 231	7 537 301	5 756 530	3 908 450	1 990 494		
2076595	5 000 000	4 370 784	3 715 141	3 031 961	2 320 088	1 578 316	805 389	-	
Pentifix 7060291	7 500 000	6 535 916	5 538 090	4 505 339	3 436 442	2 330 134	1 185 105		
CA	11 500 000	10 048 403	8 537 290	6 964 222	5 326 657	3 621 953	1 847 356		
47694501	11 500 000	10 048 403	8 537 290	6 964 222	5 326 657	3 621 953	1 847 356	-	
DEXIA	16 187 500	13 875 000	11 562 500	9 250 000	6 937 500	4 625 000	2 312 500		
Module 1	3 062 500	2 625 000	2 625 000	1 750 000	1 312 500	875 000	437 500		
Module 2	3 062 500	2 625 000	2 625 000	1 750 000	1 312 500	875 000	437 500	-	
Module 3	3 806 250	3 262 750	3 262 750	2 175 000	1 631 250	1 087 500	543 750		
Module 4	6 256 250	5 362 500	5 362 500	3 575 000	2 681 250	1 787 800	893 750		
Trésorerie CERA		212 000	4 688 000	3 897 723	4 597 723	4 597 723	6 804 461	4 904 461	-
Concession 2			3 626 000	372 600	372 600	372 600	897 600	1 459	1 459
Trésorerie CERA			3 626 000	372 600	372 600	372 600	897 600	1 459	1 459
Total général	40 187 500	35 042 103	37 667 021	28 021 845	22 991 011	17 125 726	13 852 411	4 905 920	1 459

Source : balances des concessions sur la période sous revue, réponse au questionnaire sur l'endettement

Les rapports annuels du conseil d'administration en assemblée générale, relatifs à la période sous revue, mentionnent les emprunts souscrits par la société et les modalités des garanties apportées par la communauté urbaine, le cas échéant. Les taux d'intérêts sont indiqués, une distinction étant faite entre taux fixes, taux variables et taux fixes conditionnés. Ces derniers correspondent à des emprunts structurés pouvant faire courir à la société un risque financier qui n'est pas expliqué dans les rapports de gestion. De même, les comptes rendus des conseils d'administration confirment que l'état des dettes souscrites, mobilisées et restant à mobiliser est bien présenté aux administrateurs.

Toutefois, comme le reconnaît la société, aucune « *synthèse des conditions particulières* » ne leur est soumise et les administrateurs ne disposent pas de l'information nécessaire pour apprécier l'exposition de la société aux éventuels risques de taux. Le fait que les emprunts, y compris les emprunts structurés, aient été garantis à hauteur de 80 % par la Métropole, et donc par des fonds publics, appelait une meilleure information du conseil d'administration sur ce sujet.

Ainsi, lors du conseil d'administration du 16 avril 2012, un des administrateurs « *fait le constat qu'il est déraisonnable d'accepter des prêts structurés et confirme l'intérêt de passer à des prêts à taux fixes.* » Le directeur général délégué affirme alors « *que le taux moyen ressort aujourd'hui à moins de 5 %.* » Il annonce ensuite qu'il « *confirmera ce point au prochain conseil d'administration* », ce qui n'a pas été fait.

En revanche, une note a été préparée à l'attention de l'administrateur qui avait exprimé ses réserves sur les emprunts à risque, pour lui proposer de « *partager* » l'analyse de la SPL quant au maintien de ces emprunts dans son portefeuille. Par la suite, la question de l'exposition au risque de taux n'a pas été abordée par le conseil d'administration, la société reconnaissant n'avoir pas eu, sur la période considérée, accès à l'information relative aux taux appliqués auxdits emprunts (cas du taux d'inflation disponible sur « *l'écran Reuters* »), dont certains avaient généré une charge d'intérêt correspondant à des taux pouvant atteindre 8,78 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société a indiqué, sans cependant en apporter la preuve, avoir « *régulièrement étudié les conditions de sortie* » de ses emprunts structurés, « *en totale transparence avec la communauté urbaine* », mais les avoir conservés « *compte tenu d'un rapport bénéfice/coût défavorable.* » Elle précise que les établissements auprès desquels elle avait souscrit les contrats étaient membres de son conseil d'administration, ce qui s'inscrivait dans une « *relation de confiance et de partenaire (...) entretenue avec l'ancien directeur général délégué de la SPL.* » Il n'en demeure pas moins qu'il appartenait à la société de procéder à une analyse indépendante des risques encourus, avec l'appui des services de la Métropole ou celui de conseils externes.

4.6.2 Les emprunts structurés

Dans son rapport annuel 2009, dans le chapitre consacré aux « *risques pris par les collectivités locales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt* », la Cour des comptes donne une définition des emprunts structurés. Ce sont des prêts qui « *intègrent dans un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option[s] par l'emprunteur.* » Elle précise que « *ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs 'si'.* »

Sur la période sous revue, la SPL avait souscrit trois emprunts structurés, qui ont été remboursés au 31 décembre 2016. Ils lui ont cependant fait courir un risque de taux parfois élevé, dont le sous-jacent échappait très largement à son environnement économique : taux d'intérêts des emprunts en dollar sur la place de Londres, écart entre les taux à dix et à deux ans sur les marchés financiers, etc.

Tableau 10 - Produits structurés dans l'encours de dette de la SPL – période sous revue

Etablissement prêteur - Intitulé du prêt - Date de signature et durée	Objet et Montant	Définition du taux
CERA - BONIFIX \$ II - 17 juillet 2008 - 7 ans	Refinancement du prêt PENTIFIX n°AR012659000 7,5 M€	- 4,32 % si LIBOR Dollar 12 mois < 6 % - sinon : 4,32 + 6x(LIBOR Dollar 12 Mois – 6 %)
CERA - (avenant) - 28 juin 2006 - 9 ans	Réaménagement du prêt 10321809 du 8 octobre 2003 12,5 M€ à euribor 3 mois / 12 mois + 0,25 %	pour 40 % du nominal : 4,20 % pour 60 % du nominal : - 4 % si (CMS 10 ans – CMS 2 ans) >= 0,30 % - sinon 5,5 %
DEXIA - MON985471EUR/0987211 - 22 mai 2007 - 8 ans	Refinancement des prêts MON241770EUR et MON984376EUR 7,15 M€	6,28 % - 5 x (taux d'inflation en zone Euro – taux d'inflation en France) (hors tabac)

Source : documents bancaires

4.6.2.1 Le CERA Bonifix S II

Le Libor est le taux d'intérêt de référence du marché interbancaire londonien. Le Libor USD 12 mois concerne donc les emprunts en dollar à un an entre banques londoniennes.

Au cours de la période sous revue, le LIBOR USD est resté très largement sous la barrière, si bien que le taux dégradé n'a pas été appliqué à l'encours. La société a payé des intérêts au taux de 4,32 %. En asseyant son endettement sur une référence totalement étrangère à sa gestion, la société a payé des intérêts très largement supérieurs à ceux générés par un simple emprunt à taux variable européen du type Euribor.

4.6.2.2 Le CERA 10321809 multi-index et son avenant le transformant en emprunt structuré

Le 8 octobre 2003, la SPL a souscrit auprès de la Caisse d'Epargne un emprunt « multi-index » de 12,5 M€ qui prévoit une « première phase dite d'anticipation de cinq ans maximum (et) une seconde phase dite de consolidation (qui) se substituera à la première à compter du terme de celle-ci. » Cette substitution donnera lieu à un avenant en 2006.

A hauteur de 60 % de son montant initial (soit 7,5 M€), l'avenant transforme un classique prêt à taux variable (Euribor 3 ou 12 mois + marge de 0,25 %) en un produit dit « de pente ». Cette transformation s'inscrit dans la politique de gestion des emprunts de la SPL, selon laquelle : « certains prêts souscrits (en 2002-2003) ont ensuite été transformés en prêts structurés, afin d'optimiser les taux d'intérêts et la charge foncière. (...) Au vu des documents et échanges retrouvés, il semblerait que la transformation des prêts ait été négociée de gré à gré avec chaque établissement bancaire, avec une information continue des services de la communauté urbaine (direction financière et direction de l'audit et gestion externe). »

Les produits structurés de pente jouent sur l'écart entre les taux longs (représentés par le CMS⁶⁷ 10 ans) et les taux courts (représentés par le CMS 2 ans). L'emprunt structuré souscrit par la SPL pariait sur un écart supérieur à 30 points de base (0,30 %) entre taux longs et taux courts. Mais, dès le début de l'année 2009, la pente des taux (CMS 10 – CMS 2) était devenue supérieure à 0,30 %. En conséquence, un taux de 4 % a été appliqué à la part structurée de l'emprunt. Ce taux a produit des montants d'intérêts supérieurs à ceux que la société aurait payé en maintenant les caractéristiques initiales de son contrat, l'euribor tombant sous 2 %, puis sous 1 % dès le début de l'année 2009.

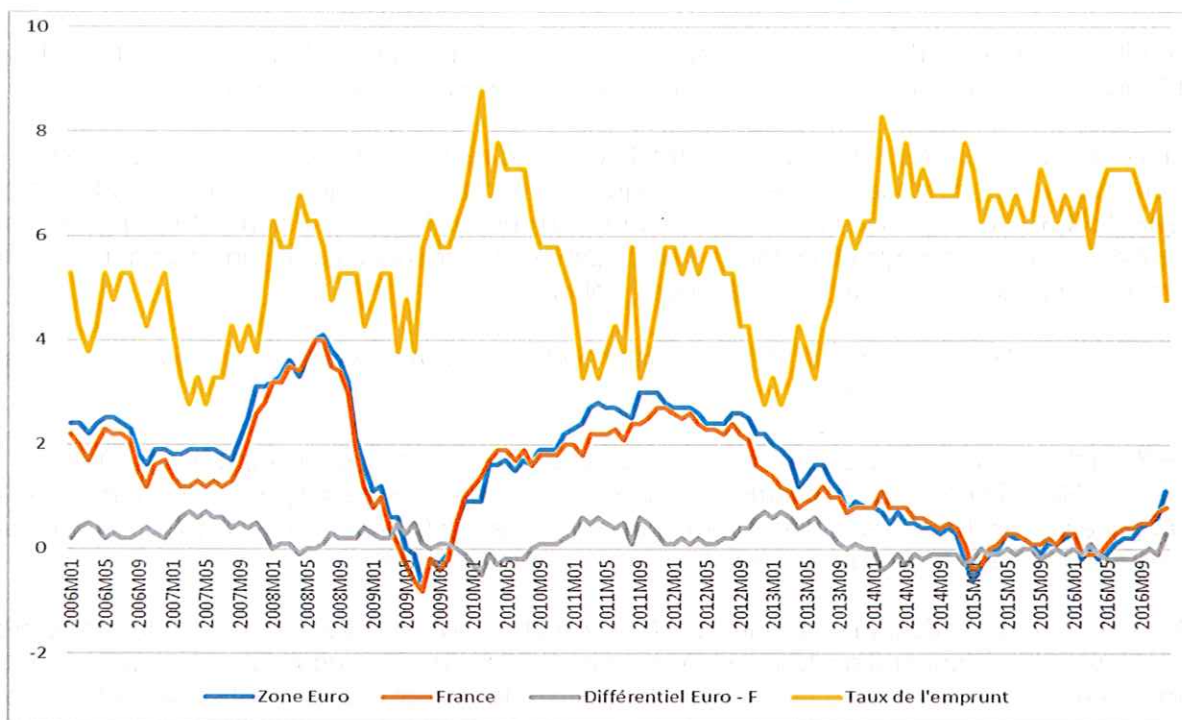
En transformant, par avenant, un prêt à taux variable en un emprunt partiellement structuré, la SPL a pris des risques financiers qui ont considérablement accru sa charge d'endettement.

4.6.2.3 Le prêt Dexia

Le prêt DEXIA, souscrit le 22 mai 2007, est assis sur la différence d'inflation entre la France et la zone Euro.

⁶⁷ Le Crédit agricole donne du CMS la définition suivante : « Le CMS (swap de maturité constante) signifie le taux de marché qui serait coté pour une opération d'échange de conditions d'intérêts (« swap ») pour une durée déterminée, dans laquelle ce taux fixe serait échangé contre Euribor six mois (exemple : CMS dix ans). » Concrètement, un CMS 10 à 6 % signifie que les opérateurs sur les marchés financiers sont prêts à échanger un taux Euribor six mois contre un taux fixe de 6 %, à échéance de dix ans.

Graphique 1 - Inflation en zone Euro, en France et taux d'intérêt appliqué à l'emprunt DEXIA



Source : données Eurostat – retraitements et calculs CRC

Les différences de taux d'inflation entre la France et la zone Euro sont de l'ordre de 0 à 0,4 % en valeur absolue. Mais le coefficient multiplicateur utilisé dans la formule⁶⁸ de calcul des intérêts a pu, au cours de la période sous revue, pousser le taux d'intérêt payé par la société à 8,78 %, ou le faire diminuer jusqu'à 2,78 %. La volatilité du taux appliqué à l'emprunt est particulièrement importante et calculée en fonction d'une donnée à laquelle la société n'a pas accès.

En effet, les taux d'inflation servant de références au prêt Dexia sont accessibles, selon le contrat passé entre la SPL et la banque, sur l'écran Reuters, page « OATINFLATION01 ». Les données sont également disponibles sur internet, sur le site d'Eurostat par exemple, mais la grande diversité des indices (avec ou sans tabac, selon le périmètre de la zone euro, etc.) en rend la lecture complexe.

La société indique en effet n'avoir pas « de traces (avant 2015) de recours à des sources d'information permettant d'accéder à la page Reuters. » Même si elle affirme avoir « appréhendé le risque en consultant régulièrement les sites internet d'économie, afin d'évaluer les tendances de l'évolution des inflations françaises et européennes », la société avait souscrit un endettement dont les déterminants du taux ne lui étaient pas accessibles, faute d'abonnement à la source figurant au contrat.

Par ailleurs, cet emprunt avait été souscrit en vue de refinancer deux emprunts eux-mêmes structurés, sans qu'ait été effectuée une analyse préalable quant à l'intérêt de remplacer un prêt indexé sur l'Euribor et un autre sur l'écart entre taux longs et taux courts, par un emprunt dont le taux d'intérêt était assis sur l'inflation.

La société a ainsi refinancé deux emprunts dont elle ne maîtrisait aucunement les déterminants de variation des taux, par un emprunt dont les caractéristiques lui étaient tout aussi inaccessibles. Elle n'avait aucune visibilité sur les taux pratiqués et leur évolution, n'ayant même pas accès à la source d'information contractuelle à ce sujet. Elle était donc, sur la période sous revue et pour ce type d'emprunt structuré, totalement dépendante de ses prêteurs, lesquels sont d'ailleurs d'anciens actionnaires.

⁶⁸ Si la différence devient négative, le taux augmente d'autant plus que le coefficient multiplicateur est élevé (le produit de deux termes négatifs étant positif).

La société estime, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que cette « diversification » était liée à une « obligation (d') optimiser la gestion de (sa) dette. » En outre, elle « confirme et reconnaît le défaut de conseil de Dexia auprès de l'ancien directeur général de la société », tout en rappelant que l'établissement en question était alors un de ses actionnaires. La chambre considère qu'il ne saurait être question d'optimisation de la dette dans la mesure où les modalités de fixation et d'évolution des taux échappent à la compréhension de l'emprunteur.

Le remboursement anticipé d'un prêt structuré, surtout quand il est entré dans sa phase dégradée, donne théoriquement lieu au paiement, par l'emprunteur, d'une soulte (dite aussi pénalité de sortie). Alors que l'offre de financement du 26 avril 2007 de Dexia mentionnait une indemnité compensatrice nulle, le contrat signé à peine un mois plus tard la mentionnait clairement en son article 9.1 qui précisait que : « l'indemnité de remboursement anticipé est établie par Dexia Crédit Local en tenant compte des conditions prévalant sur les marchés financiers, 10 jours ouvrés avant la date de remboursement anticipé (...). »

Dès lors, la société a manifesté, dans une note à la communauté urbaine, sa volonté de se défaire de ce prêt⁶⁹. Elle estime la pénalité à 475 000 €, pour un capital restant dû de 4 468 750 €, et prévoit de l'intégrer au prêt de refinancement. La communauté urbaine ne semble pas avoir donné de suite à cette note mais l'état pluriannuel de la dette de la société montre que le remboursement anticipé de cet emprunt n'a pas été effectué (la ligne DEXIA dans le tableau 16 témoigne d'un remboursement progressif jusqu'en 2014). Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la SPL « confirme à la chambre que l'indemnité de remboursement anticipé était effectivement dissuasive et que son refinancement aurait entraîné une perte considérable au regard du risque effectif. »

4.6.3 L'estimation des pertes liées aux emprunts structurés

Si, au lieu de souscrire des emprunts structurés dont elle ne maîtrisait pas les déterminants, la société s'était bornée à emprunter à taux fixe, elle aurait réalisé une économie substantielle. En effet, le tableau suivant compare la charge d'intérêts payée par la société sur son seul endettement structurel (hors trésorerie), avec un emprunt à taux fixe sur la période 2008-2014 (extinction de l'endettement structurel en 2014). La simulation prend pour base le taux d'emprunt apparent de la Métropole de Lyon (4,38 % en 2008). Le fait qu'elle garantisse à 80 % les emprunts de la SPL, réduit d'autant la prime de risque exigée par des établissements prêteurs à l'égard de la société, qui aurait pu bénéficier de taux équivalents. Toutefois, pour tenir compte des spécificités de l'endettement d'une société publique locale, deux autres simulations sont effectuées, avec une prime de risque supplémentaire de 50 et 100 points de base (+ 0,50 % et + 1 %).

Tableau 11 - Comparaison des intérêts payés par la SPL avec un emprunt à taux fixe

Simulation	Charge d'intérêts	Rappel : intérêts payés sur la période sous revue	Différence
4,38 %	7 203 k€	11 106 k€	3 903 k€
4,88 %	8 025 k€		3 081 k€
5,38 %	8 847 k€		2 259 k€

Source : tableau de calcul

Les simulations ne tiennent pas compte du fait que, sur la période sous revue, la société aurait pu renégocier à la baisse le taux d'intérêt souscrit en 2008, compte tenu de l'évolution des taux (voir graphique 3 relatif à l'évolution de l'Euribor, en annexe 2).

⁶⁹ « Face à l'augmentation du prêt Dexia (...), nos règles prudentielles de gestion financières nous ont conduit à demander à Dexia, dès 2010, de sortir de ce prêt. Cependant, le montant des pénalités de remboursement anticipé nous a jusqu'alors dissuadé de le mettre en œuvre. »

5 LA REMUNERATION ET LE RESULTAT COMPTABLE DE LA SOCIETE

Conformément à la réglementation, la société a mis en place une comptabilité pour chacune des opérations de concession. Ses états financiers retracent, dans un compte de résultat, un bilan et une annexe uniques, aussi bien les opérations effectuées par la société pour son propre compte que les opérations concédées par la Métropole. La réglementation comptable impose par ailleurs, dans le cas de concessions aux risques et profits du concédant, que le résultat final des opérations soit, par construction, nul pour la société et que, dès lors, les résultats intermédiaires des opérations comptables de chaque concession soient neutralisés à la fin de chaque exercice.

Par conséquent, le résultat global figurant dans les états financiers est égal au résultat de l'activité propre de la société qui est décrit dans les rapports de gestion, les données provenant des livres comptables de la société, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 12 – Etats financiers

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comptabilité des concessions & comptabilité activités propres de la SPL							
Total recettes d'exploitation	29 163	23 244	21 576	26 653	21 243	29 348	29 335
Total charges d'exploitation	29 130	23 126	21 620	26 577	21 235	29 330	29 340
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5
Comptabilité des activités propres de la société							
Total recettes d'exploitation	2 179	2 512	2 609	2 874	2 484	2 554	2 628
Total charges d'exploitation	2 146	2 394	2 653	2 828	2 476	2 573	2 633
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5

Sources : états financiers, comptabilité de la société et rapports de gestion

L'activité de la société étant limitée à la gestion de quelques contrats de faible valeur que lui attribue son actionnaire principal, l'essentiel de ses recettes provient, conformément à la réglementation, d'un transfert de charges⁷⁰ prélevé sur chaque opération concédée, correspondant à la rémunération de la société, au titre de la gestion desdites opérations. Ce transfert représente entre 85 % et 97 % des recettes totales de la société. En conséquence, son niveau a une incidence déterminante sur son résultat d'exploitation annuel.

Tableau 13 - Rémunération dans les recettes de la société, période sous revue

en k€, réalisé	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération	1 827	1 700	2 034	2 448	2 284	2 551	2 308	2 390	2 391
Concerto + produits annexes	70	54	54		10		4		
NEDO					43	86	87	88	47
Next Building					9	8	17	22	5
PEM Perrache					168	219	44		
Coordination MOU-MJC	30	5							
Eco-rénovation PSB		80	86	58	102	10	10		
Eco-rénovation							11	29	30
AMO Commercialisation CELP								19	
H2020 Smarter Together									148
Autres transferts de charges	3	17	5	6	13		4	5	8
Produits financiers	29	71	11		82	41	51	45	47
Produits exceptionnels	1	-	101		2	4	3		55
Total des recettes	1 960	1 927	2 291	2 512	2 693	2 919	2 539	2 598	2 731
Rémunération / Total	93 %	88 %	89 %	97 %	85 %	87 %	91 %	92 %	88 %

Source : comptes et rapports de gestion de la société

⁷⁰ Voir règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement, chapitre III, paragraphe 3.

5.1 Le montant de la rémunération conventionnelle des concessions constitue une enveloppe forfaitaire modifiable

L'article 25.3 des conventions de concession stipule que la rémunération est répartie entre six missions fonctionnelles (gestion financière et comptable des opérations et relations avec les investisseurs notamment), cinq missions opérationnelles (dont la maîtrise d'ouvrage des travaux et la commercialisation) et des missions à l'acte ou par procédure (dont les actes d'acquisition et de vente). Différents avenants ont modifié l'enveloppe financière de la rémunération prévue à chaque concession. Ces évolutions sont retracées dans le tableau suivant.

Tableau 14 - Rémunération de la SPL dans la concession 1 et ses avenants

	Rémunération fonctionnelle	Rémunération opérationnelle	Rémunération à l'acte ou à la procédure
Concession 1 1 ^{er} décembre 2010	Montant forfaitaire prévu : 6 277 000 € HT	12 379 578 € HT	Montant estimé 710 252 € HT
Avenant n°1 Novembre 2011		13 416 578 € HT	
Avenant n°2 24 mai 2013		13 715 243 € HT	
Avenant n°3 18 février 2014		13 737 163 € HT	

Source : la convention de concession et ses avenants

Tableau 15 - Rémunération de la SPL dans la concession 2 et ses avenants

	Rémunération fonctionnelle	Rémunération opérationnelle	Rémunération à l'acte ou à la procédure
Concession 2 1 ^{er} décembre 2010	8 742 596 € HT pour la durée de la concession	17 296 628 € HT	Evaluation : 505 000 € HT
Avenant n°1 29 novembre 2012	9 415 k€ HT pour la durée de la concession	23 762 k€ HT (toutes les données sont en k€ dans l'avenant)	Inchangé : 505 k€
Avenant n°2 24 mai 2013	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération
Avenant n°3 6 janvier 2014	9 845 122€ HT pour la durée de la concession	24 989 060 € HT	Inchangé
Avenant n°4 6 juillet 2015	Inchangé	25 500 060 € HT	Inchangé
Avenant n°5 6 juillet 2015	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération
Avenant n°6 5 juin 2016	Inchangé	26 060 060 € HT	Inchangé

Source : convention de concession et ses avenants

Les paramètres ayant servi au calcul des estimations ci-dessus ne sont pas connus. Par ailleurs, l'article 25.3.4 des conventions autorise une modification de la rémunération en cas d'évolution de l'opération. Les modifications mineures doivent faire l'objet d'un devis que le concédant accepte sans modifier le contrat par un avenant. Par contre, en cas de modifications substantielles du programme de constructions ou d'équipements publics, l'aménageur doit proposer au concédant un nouveau forfait devant faire l'objet d'un avenant.

Toutefois, la pratique de la société s'éloigne des stipulations conventionnelles. Elle n'a présenté aucun devis en cas de modification mineure, ni proposé de nouveaux forfaits au concédant mais a négocié directement avec les services du concédant, lors de réunions du G3 ou de séances de travail sur l'actualisation des comptes rendus au concédant. Des règles non conventionnelles et qui ne semblent pas connues des administrateurs de la société ont été établies, fixant la rémunération complémentaire à 5 % du budget hors taxes des travaux supplémentaires envisagés, lorsque la modification ne concerne que les travaux, et à 30 % du budget supplémentaire des études supplémentaires que nécessiteraient les travaux envisagés.

Par ailleurs, un bilan de l'évolution de la rémunération de la société pour la concession 1, daté du 17 janvier 2017, montre qu'entre 2003 et 2016, la part de la rémunération de la société dans le coût total de la concession 1 est passée de 11,3 % à 8,4 %. En outre, les ratios des différents postes de rémunération (conduite des études, travaux, maîtrise foncière et commercialisation) ont baissé de manière significative entre 2003 et 2013. Cette baisse représenterait 600 k€ environ pour les seuls postes « études » et « commercialisation ».

Dans la mesure où la société estime qu'elle n'a pas vocation à « réaliser des marges excessives », elle a effectué des travaux supplémentaires à la demande du concédant ou sur sa propre proposition, « sans toutefois que l'équilibre des comptes de la société en soit affecté », c'est-à-dire, sans rémunération complémentaire. Ces informations ne figurent pas dans les rapports de gestion.

5.2 Les stipulations conventionnelles ne sont pas suffisamment claires quant aux modalités de calcul de la rémunération annuelle

Les articles 25.1 et 24.1 respectivement de la convention de concession 1 et de la convention de concession 2, signées le 1^{er} décembre 2010 avec la communauté urbaine de Lyon, stipulent que « l'imputation des charges est calculée à partir des éléments comptables de l'exercice considéré. »

Faute de précision, et faute pour le conseil d'administration de s'être saisi de ce sujet, la société opère une distinction entre une rémunération théorique annuelle et la rémunération réellement encaissée. Pour justifier les montants qu'elle arrête, elle utilise deux tableaux : l'un intitulé « justification rémunération », pour l'avancement financier théorique, et l'autre « détail rémunération », pour le calcul de la rémunération réellement imputée dans les comptes de la société à partir d'un transfert de charge des concessions. Ces deux tableaux figurent chaque année dans le dossier de clôture⁷¹ qui est présenté au commissaire aux comptes, comme justificatif des montants de la rémunération.

Ni l'annexe aux états financiers, ni le rapport de gestion, ne présentent la méthode retenue pour le calcul de la rémunération et la société ne dispose pas de tableau permettant de comparer la rémunération théorique à la rémunération appelée. Dès 2011, exercice à partir duquel le mandat de révision des états financiers a été confié à un nouveau cabinet, le commissaire aux comptes a exigé que soit ajoutée au dossier de clôture une note explicative pour justifier le passage de la rémunération théorique à la rémunération réelle. Cette note était d'autant plus nécessaire que la pratique de la société consiste à réduire un risque de « surfacturation » forfaitaire ou de surconsommation de l'enveloppe de rémunération qui ne permettrait pas de terminer l'opération avec le budget de rémunération alloué dans la convention.

Toutefois, les notes annuelles, ni datées, ni signées, sont particulièrement laconiques et ne permettent pas de faire le lien entre les données du tableau de calcul de la rémunération théorique et celles du tableau de la rémunération facturée.

A titre d'exemple, la note explicative pour 2015, intitulée « synthèse de la rémunération », pour les deux concessions, ne détaille aucun calcul mais « arrête » une rémunération en fonction de critères inconnus. La société précise que cette pratique aurait été validée par l'expert-comptable et le commissaire aux comptes et que les montants facturés chaque année sont présentés au conseil d'administration et figurent dans les rapports de gestion et les états financiers. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société s'est toutefois engagée à « détailler et [à] clarifier cette note pour les exercices à venir, notamment lorsque des abattements sont effectués pour prévenir des risques. »

⁷¹ Le dossier de clôture est constitué des justificatifs à l'appui des soldes et des mouvements du compte de résultat et du bilan.

En définitive, la méthode retenue consiste à différer la comptabilisation d'une partie des recettes de rémunération. La société explique que cette pratique ne relève pas d'une volonté de minorer sa principale source de revenu « *mais au contraire, pour une filiale à 100 % des collectivités et n'ayant pas vocation à réaliser de bénéfices, le souhait d'ajuster et d'optimiser en permanence et en totale transparence avec les collectivités et ses services, le niveau de la rémunération appelée chaque année à son activité effective et dans le respect des équilibres financiers de la société (équilibre de ses charges).* »

La chambre observe qu'aucun des documents soumis à l'approbation du conseil d'administration ou de l'assemblée générale ne fait état d'une telle pratique. Elle constate par ailleurs que le conseil d'administration ne l'a pas autorisée, pas plus qu'il n'a décidé que la société, soumise aux dispositions du code de commerce, n'a pas « *vocation à réaliser de bénéfices.* »

5.3 Les modalités de rémunération de la société sont inadaptées aux conditions d'exercice de son activité

Comme le montre le tableau ci-dessous, le résultat net connaît une forte baisse depuis 2012, imputable principalement à la baisse du résultat d'exploitation dont la rémunération est une composante essentielle en termes de recettes, traduisant ainsi l'optimisation de la rémunération souhaitée par la société.

A partir des exercices suivants, le résultat financier, qui représente essentiellement la rémunération du capital versé de la société, constitue la part prépondérante du résultat net. Ainsi, l'impôt sur les sociétés porte d'avantage sur la rémunération du capital social que sur l'activité de la société.

Tableau 16 - Composition du résultat net de la société, période sous revue

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération	2 034	2 448	2 284	2 551	2 308	2 390	2 391
Total recettes d'exploitation	2 179	2 512	2 609	2 874	2 484	2 554	2 628
Total charges d'exploitation	2 146	2 394	2 653	2 828	2 476	2 573	2 633
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5
Résultat financier	11	13	82	43	51	45	47
Résultat courant avant impôt	44	131	38	87	59	63	42
Résultat exceptionnel	99	1	2	- 34	3	- 27	0
Impôt sur les sociétés	0	0	13	13	13	5	6
Résultat net	143	132	27	40	48	31	36

Source : comptes et rapports de gestion de la société

La chambre relève que, dans le silence des stipulations conventionnelles, il revenait au conseil d'administration de valider les modalités de calcul de la rémunération et ses conséquences sur le résultat de la société, afin de ne pas laisser l'appréciation de cette pratique aux seuls expert-comptable et commissaire aux comptes. En outre, des explications plus détaillées auraient dû être exposées dans les rapports de gestion.

Au-delà de cette validation, la complexité même de la méthode montre les limites d'une rémunération calculée à partir d'une enveloppe financière forfaitaire particulièrement inadaptée à une société de prestations de service. Cette rémunération devrait essentiellement reposer en partie sur une comptabilisation des temps-homme, de façon à refléter au mieux son activité. Cette comptabilisation a été mise en place par la société dès 2015. Bien qu'elle soit encore perfectible, ses résultats sont communiqués aux services de la Métropole.

La chambre recommande à la société de revoir, en collaboration avec la Métropole, les stipulations conventionnelles relatives à sa rémunération.

6 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

L'information comptable et financière repose sur les trois documents suivants : les états financiers annuels certifiés, les rapports annuels de gestion prévu à l'article L. 232-1 du code de commerce et les comptes rendus à la collectivité prévus à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

6.1 Les états financiers et le compte de gestion

6.1.1 Les états financiers

Les états financiers sont présentés selon le formalisme issu de règlement du conseil national de la comptabilité⁷² du 23 juin 1999, qui impose un compte de résultat et un bilan uniques, intégrant les écritures comptables relatives aux opérations de concession et l'activité propre de la structure. Ils doivent être lus à l'aide des explications fournies au rapport de gestion, qui présentent séparément le résultat de chaque concession et le résultat de la société.

Par ailleurs, si les recettes d'exploitation correspondent essentiellement au produit de la vente des terrains aménagés et aux participations de la collectivité concédante, auxquels s'ajoutent ceux liés à l'activité propre de la société, le montant des charges comprend les charges réelles de la société (dont les charges de personnels), ainsi que des charges calculées qui correspondent au coût de revient des terrains vendus, non pas réels mais estimés à partir d'un calcul dit « à l'avancement », imposé par le règlement comptable précité.

La différence entre les produits réels des comptes des concessions et les coûts de revient constitue le résultat annuel provisoire des opérations concédées qui doit être neutralisé, de façon à ne pas détériorer ou améliorer artificiellement la situation nette de la société. En fin d'opération, le solde définitif est reversé à la collectivité en cas d'excédent, ou comblé par une participation supplémentaire de cette même collectivité en cas de déficit. Le solde de ce compte ne saurait être confondu avec le montant de la participation du concédant aux opérations prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

L'annexe aux états financiers de la société présente, dans un tableau qui résume les principales informations relatives aux concessions, une colonne qui ne prend en compte que le montant de la participation d'équilibre de la Métropole, en vertu des stipulations de l'article 21.2.2 des traités de concessions. Cette participation d'équilibre n'est cependant qu'une partie de la participation globale au financement des opérations, laquelle comprend aussi des rachats d'ouvrages ou une participation au coût des équipements publics.

La réglementation comptable précise bien que l'annexe aux états financiers doit présenter la participation globale du concédant, telle qu'elle est présentée dans les conventions de concession et leurs avenants, et non pas seulement la participation d'équilibre qui n'est pas explicitement prévue par la réglementation. Sur ce point, la chambre ne partage pas la position de la société qui assimile la notion de participation globale prévue par la réglementation comptable et par le code de l'urbanisme à la notion de participation d'équilibre qui est propre aux traités de concession, mais qui n'a pas de fondement juridique.

6.1.2 Les rapports de gestion

Les rapports de gestion présentent chaque année une analyse financière établie à partir des comptes des activités propres de la société. Ils montrent une évolution favorable du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie pour les exercices 2010 à 2016.

⁷² Remplacé en 2009 par l'autorité des normes comptables (ANC).

Tableau 17 – Evolution de la trésorerie de la société, période sous revue

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement	1 814	1 970	1 558	1 977	2 084	2 224	2 191
Besoin en fonds de roulement	338	- 471	- 553	147	- 433	- 277	- 1 647
Trésorerie	2 152	2 441	2 112	1 830	2 515	2 501	3 838

Source : rapports de gestion

Ces évolutions traduisent une situation financière saine, l'augmentation du fonds de roulement tenant essentiellement au cumul des résultats capitalisés. Elle n'appelle pas de remarque particulière de la chambre, sous réserve des incertitudes relatives à la rémunération de la société.

6.2 Les comptes rendus à la collectivité

En application de l'article L. 1523-2 du CGCT, la concession d'aménagement doit prévoir les modalités de contrôle technique, financier et comptable exercé par la concédant dans les conditions prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme : « *Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant ; à cet effet, 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. »*

Les conventions de concession reprennent ces obligations légales en les précisant. La société respecte ses obligations légales et contractuelles en adressant à la collectivité des comptes rendus précis.

- 6.2.1 La société n'est pas intervenue auprès de la Métropole pour assurer la cohérence entre les données des comptes rendus et celles des délibérations prises pour les adopter

Selon l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, l'ensemble des documents qui composent le compte rendu à la collectivité (CRAC) est soumis à l'examen de l'organe délibérant qui se prononce par un vote. Toutes les délibérations présentent de façon synthétique, sous forme d'un tableau, le bilan en recettes et en dépenses des ZAC, en détaillant, le bilan prévisionnel au 1^{er} janvier de l'année, le réalisé en fin d'année, le reste à faire et le bilan prévisionnel au 1^{er} janvier de l'exercice suivant.

La chambre remarque que ces délibérations ne devraient pas porter sur les ZAC mais sur les concessions elles-mêmes, dont les ZAC ne sont qu'une composante. Elle note par ailleurs que les informations financières contenues dans les délibérations ne concordent que rarement avec celles des CRAC.

Pour l'exercice 2008, les dépenses de la délibération sont supérieures de 23 M€ à celle du CRAC présenté à la collectivité. De même, les recettes sont supérieures de 90 M€. Selon la société, les chiffres inscrits dans la délibération correspondraient à ceux de toute la concession et non pas uniquement à la ZAC. Le bilan consolidé de toute la concession produit à la chambre sous la forme d'un tableau confirme l'explication avancée par la société mais ne fait pas partie du CRAC remis alors à la collectivité.

Pour l'exercice 2009, les sommes reportées concernent bien toute la concession mais la délibération affiche un écart de 3,3 M€ entre les recettes et les dépenses du bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2009, alors même qu'il était équilibré en recettes et en dépenses.

Selon la délibération relative à l'exercice 2010, les dépenses prévisionnelles de la ZAC 1 au 1^{er} janvier de l'exercice sont identiques à celles au 1^{er} janvier de l'exercice précédent, ce que la société considère comme « *une erreur de reporting des services de la Métropole.* » Quant à la ZAC 2, le montant des dépenses au bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2010, selon la délibération du conseil de communauté, correspond au montant total des dépenses pour toute la concession, soit une différence de 2,6 M€, tandis que les dépenses et recettes réalisées selon la délibération ne correspondent pas aux dépenses et recettes du CRAC, et notamment la participation de la communauté urbaine qui présente une différence de 1,5 M€.

Pour l'exercice 2011, les montants reportés pour la ZAC 2 dans la délibération du 25 juin 2012 sont effectivement ceux de la ZAC et non plus ceux de toute la concession, comme pour l'exercice précédent. Par ailleurs, les dépenses et recettes du bilan prévisionnel de la ZAC 1 au 1^{er} janvier 2011 selon le CRAC 2011, présentent un écart de 3 M€ avec les montants repris dans la délibération. Enfin, les dépenses et recettes du bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2011 selon la délibération, ne correspondent pas au dernier bilan alors arrêté par le conseil de communauté, par la délibération du 17 octobre 2011, soit 225 424 k€ HT au lieu de 225 553 k€.

La délibération relative à l'exercice 2012 pour la ZAC 1 reporte les recettes et dépenses de toute la concession, soit une différence de 16,8 M€ avec les montants concernant la ZAC uniquement. Le même type de confusion persiste pour cette même ZAC, au titre de l'exercice 2013, mais les montants inscrits pour toute la concession ne sont pas ceux de 2013 mais ceux de l'exercice 2012, conduisant à une différence de 14,4 M€. En outre, aucune explication n'a pu être apportée quant à la différence de plus de 7 M€ entre les recettes réalisées en 2013, selon la délibération (201 565 k€), et les mêmes recettes, selon le CRAC (208 864 k€). En 2014, une différence de même type peut être relevée entre les dépenses de la ZAC, selon le CRAC (224 145 k€), et celles reportées dans la délibération (227 108 k€).

En ce qui concerne la concession 2, dans le CRAC arrêté au 31 décembre 2012, le nouveau bilan de la concession (312 M€ en recettes, 295 M€ en dépenses) ne correspond pas à ce qui a été décidé par le concédant, par délibération du 12 novembre 2012, et est déséquilibré de 17 M€. La même remarque peut être faite pour le bilan ajusté du CRAC 2011 qui est présenté en déséquilibre de 8 M€, alors qu'il était équilibré dans le CRAC 2011. Le nouveau bilan financier prévisionnel fixé par la délibération du 18 novembre 2013 est repris de façon erronée dans la première colonne du CRAC 2013 (328 M€ en dépenses et 304 M€ en recettes) et est déséquilibré. La même observation peut être formulée pour la deuxième colonne qui devrait reprendre les montants du bilan ajusté du CRAC 2012.

Enfin, pour l'exercice 2016, si les montants de la colonne du bilan prévisionnel ajusté au 1^{er} janvier 2016 sont cohérents entre la délibération et le CRAC, les montants des autres colonnes de la délibération concernent toute la concession, qu'il s'agisse de l'une ou l'autre ZAC. Par ailleurs, pour la ZAC 1 uniquement, le reste à faire, selon la délibération, ne correspond manifestement pas à la différence entre le prévisionnel et le réalisé, l'erreur de calcul étant de plus de 5 M€.

Dans le cadre du contrôle financier prévu dans les conventions de concession, la société est invitée à se rapprocher des services de la Métropole afin de garantir la concordance des montants inscrits dans les délibérations présentées à l'assemblée délibérante avec ceux inscrits dans les comptes rendus à la collectivité.

Ce bâtiment ne constituant pas en l'état un équipement public, la chambre invite le conseil d'administration à en clarifier les conditions d'occupation par la société, ainsi que sa destination finale en fin de concession : cession à un tiers, ou bien de reprise ou de retour pour le concédant.

4.5 Le financement des concessions

Le financement des concessions au cours de la période sous revue est très clairement exposé dans les délibérations adoptées par l'assemblée délibérante. Alors que la législation autorise une participation globale non affectée à une dépense déterminée, les conventions de concession fixent la participation de la collectivité au coût de l'opération d'aménagement, décomposée en une participation d'équilibre et une participation au coût de financement des équipements publics, sous la forme de rachats de certains d'entre eux (essentiellement des voiries), conventionnellement dénommés « *remises onéreuses d'ouvrage*. » Contrairement aux participations d'équilibre, la charge financière des « *remises onéreuses d'ouvrage* » peut être atténuée, grâce au mécanisme du fonds de compensation⁴⁵, par la récupération d'une partie de la TVA acquittée par la collectivité lors de l'acquisition de biens qui pouvaient lui être remis à titre gratuit par la société.

Les deux conventions prévoient une participation d'équilibre de la ville de Lyon de 909 k€ pour la concession 1 et de 6 995 k€ pour la concession 2. De même, les délibérations de la Métropole du 11 septembre 2017 rappellent le montant de ces participations. La chambre observe que les sommes ainsi accordées par la ville de Lyon, ne servent pas à financer des équipements publics de la ville qui n'est pas partie à la convention de concession et qui n'est pas compétente en matière d'aménagement. Les délibérations⁴⁶ qui ont autorisé la signature des conventions financières établissant le calendrier prévisionnel de versement, soulignent leur caractère exceptionnel sans apporter d'autres justifications.

Le financement de la concession 1 est synthétisé dans le tableau ci-dessous. Il prévoit, selon l'avenant de septembre 2017, une participation de la communauté urbaine de 120 655 k€ (79 233 k€ de participation d'équilibre et 41 422 k€ de rachat d'ouvrages), pour un montant total de recettes de 255 866 k€.

Tableau 6 - Financement de la concession 1

Recettes	CPA avril 2003	Avenant avril 2004	CPA décembre 2010	Avenant octobre 2011	Avenant avril 2013	Avenant novembre 2013	Avenant septembre 2017	Réalisé 2017
Cessions foncières	71 134	74 388	103 208	105 985	105 985	106 185	109 085	112 477
Participation constructeurs	4 554	7 115	10 237	9 890	9 890	9 890	9 890	10 581
Remise onéreuse d'ouvrages	19 579	19 579	27 132	40 203	40 203	41 422	41 422	33 301
Produits divers	236	476	2 233	5 687	8 508	8 707	8 707	4 541
Produits financiers et exceptionnels	529	167	1 657	-				6 611
Subventions	-	200	909	3 885	3 885	4 065	3 156	3 871
Participation Communauté /Métropole	80 171	91 216	79 233	79 233	79 233	79 233	79 233	79 233
Participation Ville de Lyon				1 150	3 484	3 484	3 484	2 135
Equilibre Ville de Lyon							909	1 606
Subvention pour compte tiers			1 797	1 137	1 137			1 137
TOTAL	176 203	193 141	226 406	247 170	252 325	252 986	255 886	255 493
Cessions /Total recettes	40 %	39 %	46 %	43 %	42 %	42 %	43 %	44 %
Remise /Total recettes	11 %	10 %	12 %	16 %	16 %	16 %	16 %	13 %
Participation CU/Total recettes	45 %	47 %	35 %	32 %	31 %	31 %	31 %	31 %

Source : tableau de prévision des recettes et dépenses et compte rendu à la collectivité pour l'exercice 2017

⁴⁵ Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est une dotation de l'Etat versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements, destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent au titre de leurs dépenses d'investissement.

⁴⁶ Voir notamment la délibération de la ville de Lyon du 29 novembre 2012.

Quel que soit le montant du bilan prévisionnel⁴⁷, la répartition des recettes entre les cessions foncières et les financements du concédant (rachats d'équipements et participation d'équilibre) est à peu près stable entre 2010 et 2017 (de 42 % à 46 % pour les cessions foncières et 47 % pour les remises d'ouvrage et participation d'équilibre). La chambre remarque que l'équilibre financier prévisionnel de la concession 1 repose sur une participation prévisionnelle stable du concédant, alors que les autres prévisions de recettes varient, notamment les recettes provenant de la cession des terrains aménagés, revues constamment à la hausse. En 2017, elles ont d'ailleurs été réalisées au-delà même de la prévision (avenant septembre 2017, 109 085 k€ et comptabilisées au 31 décembre 2017 à 112 477 k€.)

Par exemple, la société a profité de surplus de recettes de cession de charges foncières qui découlent de décisions du concédant, liées « à l'évolution de la programmation d'une partie des équipements publics de la ZAC 1 ou de l'évolution des règles de constructibilité. »

Ainsi, la suppression, à la demande de la ville de Lyon, du gymnase et du groupe scolaire supplémentaire prévus dans la ZAC 1 et reportés dans la ZAC 2, a donné lieu à de nouveaux programmes immobiliers. Concernant la constructibilité, la modification de la réglementation du PLU-H a consenti une nouvelle hauteur de construction à 35 m au lieu de 28 m initialement, faisant ainsi passer la constructibilité de l'îlot P de 8 350 m² initialement prévu en 2008 à 12 130m² ; soit une évolution de 47 %.

Une augmentation de la constructibilité a aussi conduit à un accroissement des recettes de charges foncières pour les îlots B et J2. Pour autant, la participation d'équilibre du concédant à l'opération n'a pas été modifiée, ce qui signifie que la prévision de recettes au titre des remises onéreuses d'ouvrages ne sera pas réalisée, ou que l'opération dégagera un boni à sa clôture en 2018.

En effet, en termes de réalisation, le surplus de recettes de 7,7 M€ réalisé en 2017 (dont + 3,4 M€ pour les cessions foncières et 2,4 M€ au titre des produits divers, financiers et exceptionnels) est compensé par les remises onéreuses d'ouvrage non effectuées (- 8 M€), alors que la participation d'équilibre, figée depuis 2011, a été totalement versée.

Le financement de la concession 2 est synthétisé dans le tableau ci-dessous. Il prévoit, selon la délibération de septembre 2017, une participation de la communauté urbaine de 146 887 k€ (64 712 k€ de participation d'équilibre et 82 175 k€ de rachats d'ouvrages).

⁴⁷ La société précise qu'au regard d'un contexte global de début d'opération très difficile et des objectifs de très haute qualité environnementale attachés au projet, « de la durée très longue de ces aménagements et de la complexité à appréhender très finement et avec certitude les niveaux les rythmes futurs de commercialisation, les premiers bilans prévisionnels ont été élaborés en relation avec les services des collectivités, principalement à partir des observatoires existants au sein de la collectivité sur les autres niveaux de charges foncières consentis sur les autres ZAC déjà en cours. »

Tableau 7 - Financement de la concession 2

Recettes	Délibération 06/09/2010	Délibération 12/11/2012	Délibération 18/11/2013	Délibération 11/05/2015	Délibération 11/02/2016	Délibération 11/09/2017	Réalisé CRACL 2017
Cessions foncières	136 907	157 465	157 465	158 582	158 582	160 667	26 430
Participation constructeurs							395
Remise onéreuse d'ouvrages	7 596	66 549	76 403	80 568	86 136	82 175	8 667
Produits divers	246	250	250	14	14	274	1 186
Produits financiers				250	250	819	867
Subventions			4 680	8 240	8 240	5 612	
Participation Communauté /Métropole	64 413	62 954	62 954	65 276	65 276	64 712	65 816 ⁴⁸
Participation Ville de Lyon	6 995	6 995	6 995	6 995	6 995	6 932	
Recettes RCU							
Autres produits							686
TOTAL	220 916	309 543	324 077	338 230	343 798	336 521	104 047
Cessions / Total recettes	62 %	51 %	49 %	47 %	46 %	48 %	25 %
Remise /Total recettes	3 %	21 %	24 %	24 %	25 %	24 %	8 %
Participation CU / Total recettes	32 %	23 %	22 %	21 %	21 %	21 %	63 %

Source : tableau de prévision des recettes et dépenses et compte rendu au concédant pour l'exercice 2017 dans sa version de février 2018

Le financement prévisionnel de la concession 2 repose davantage sur le produit des cessions de terrains aménagés (48 %) que sur les financements du concédant (45 %). Toutefois, le faible degré d'avancement de l'opération rend inopérant le rapprochement avec le cumul des recettes réalisées à la fin de l'exercice 2017.

4.5.1 La commercialisation des terrains aménagés

La réglementation n'impose aux collectivités locales et aux sociétés qu'elles contrôlent, aucune publicité préalable en cas de cession de biens immeubles, l'article 51 de la loi du 29 janvier 1993⁴⁹ portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction prévoyant une telle publicité, ayant été abrogé par la loi du 9 février 1994.

L'article L. 300-4 du code de l'urbanisme dispose notamment que le concessionnaire procède à la vente ou à la location des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession. La commercialisation des terrains aménagés relève des missions du concessionnaire, énumérées à l'article 2 des conventions de concession, la société devant mettre en place les moyens efficaces pour assurer cette commercialisation dans les meilleures conditions possibles. L'article 18 « modalités de cession des terrains aménagés » précise que « l'aménageur s'engage à mettre en place des moyens efficaces pour assurer la commercialisation de l'opération dans les meilleures conditions en : [...] confiant, le cas échéant, des mandats de commercialisation à des prestataires de son choix (...). »

⁴⁸ Le CRAC pour 2017 ne détaille pas les montants versés respectivement par la Métropole et la ville de Lyon.

⁴⁹ « Lorsque les collectivités locales, leurs groupements et leurs établissements publics, leurs concessionnaires ou sociétés d'économie mixte locales envisagent de procéder à la vente à des personnes privées de terrains constructibles ou de droits de construire, elles doivent publier, à peine de nullité d'ordre public de la vente, un avis indiquant la nature des biens ou des droits cédés et les conditions de la vente envisagée, ainsi que, sauf lorsque la vente est destinée à la réalisation, par des organismes d'habitations à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte, de logements locatifs sociaux financés à l'aide de prêts aidés par l'Etat, le lieu de réception des propositions des candidats, le délai dans lequel celles-ci doivent être formulées et la forme qu'elles doivent revêtir. L'avis doit être publié préalablement à la vente qui ne pourra intervenir à partir dudit avis que dans un délai fixé par décret. »

En application de cet article, un processus de cession des terrains a été mis en place en collaboration avec la Métropole, consistant à mettre en compétition des projets, la compétition ne portant jamais sur le prix de cession.

Par ailleurs, les stipulations conventionnelles imposent à l'aménageur une obligation d'information du concédant dix jours au moins avant toute signature de compromis ou de promesse de vente. Cette obligation porte sur la transmission du cahier des charges de cession, sur l'identité des attributaires, les programmes de construction envisagés, le prix de cession des îlots, les conditions de paiement, les délais de réalisation prévisionnels et l'incidence de chaque cession sur le bilan de l'opération. La participation du concédant au processus même de cession, consistant en une compétition organisée en deux tours, n'est pas prévue.

4.5.1.1 La sélection des projets : un processus partagé, une décision métropolitaine

Selon la société, 80 à 90 % des îlots ont été mis en compétition, les autres îlots ayant parfois été cédés de gré à gré. Les prix de cession des terrains aménagés, communément appelés « *charges foncières* », ayant été annoncés aux entreprises admises à concourir, et différenciés selon l'usage des bâtiments à construire (bureaux, logement, habitat social notamment), la concurrence porte sur la programmation, la constructibilité, le projet architectural et le respect des cahiers des charges.

Dans ce cadre, la sélection d'un candidat (constructeur, bureau d'étude et cabinet d'architecte) se fait en deux tours. Le premier tour identifie des preneurs susceptibles de proposer un projet dont le coût intègre le prix de cession de charges foncières, fixé préalablement à un montant non négociable. Selon la société, le choix des promoteurs appelés à faire acte de candidature s'effectue à partir d'une liste établie par la SPL, parmi les opérateurs immobiliers ayant « *manifesté leur intérêt auprès de la collectivité ou de la SPL de participer à la consultation (courrier de manifestation d'intérêt ou contacts salons immobiliers ou en colloques).* » L'inscription sur la liste est fonction des références professionnelles de chaque membre de l'équipe et « *prend en compte également les interventions récentes ou non des opérateurs immobiliers sur le site de la Confluence.* » La société adresse au cabinet du président de la Métropole une liste réduite⁵⁰ de trois ou quatre groupements (promoteur, bureau d'étude et architecte). C'est le président de la Métropole qui, « *après instruction par les services,* » « *confirme le choix définitif des opérateurs amenés à candidater.* »

Le second tour sélectionne, parmi les équipes candidates, celle qui répond le mieux aux différents cahiers des charges de l'opération. A cette fin, la société fait parvenir aux groupements retenus un cahier des charges détaillé (la fiche de lots), comportant notamment le cahier des charges programmatique, le cahier des charges d'insertion urbaine, architecturale et paysager et le cahier des charges « *Haute Qualité Environnementale* » (HQE). Les groupements en compétition disposent alors de quatre mois pour remettre un « *dossier niveau esquisse* » dont l'analyse est effectuée par la société, assistée des prestataires d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui l'ont aidée à établir le cahier des charges de consultation.

Dans un délai de deux mois, la société présente à la Métropole une synthèse de cette analyse, ainsi que les rapports d'analyse complets de chaque dossier. Elle indique le projet qui lui paraît répondre le mieux à ses attentes.

Une commission⁵¹ spécifique est créée, autour du président de la Métropole et de son vice-président à l'urbanisme et au logement, qui réunit :

- ♦ des représentants des services de la Métropole (conseiller technique à l'urbanisme, membres de la direction du développement urbain, notamment) ;

⁵⁰ Lors des premières consultations, les listes comprenaient de nombreuses entreprises.

⁵¹ Pour éviter toute ambiguïté avec la notion de jury au sens de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage public (MOP), le terme de commission a été préféré à celui de jury. Il s'agit d'une commission de sélection, dont le rôle est de départager des candidats.

- ♦ des représentants de la SPL (directeur général, directeur général adjoint et chef de projet) ;
- ♦ des représentants des assistants à maîtrise d'ouvrage prestataires de la société (architectes-urbanistes, bureaux d'études HQE, bureaux d'études logements, commerces et tertiaires) ayant participé à la rédaction des différents cahiers des charges relatifs aux îlots mis en concurrence.

La commission procède à l'audition des groupements en compétition, qui présentent une « esquisse » au sens de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique, comprenant des éléments programmatiques et environnementaux.

Le candidat⁵² retenu reçoit un courrier d'exclusivité qui lui garantit la disponibilité du terrain, sous réserve qu'il dépose un permis de construire conforme au projet présenté dans un délai de six mois au cours desquels la société joue un rôle de facilitateur à l'égard des promoteurs qui préparent leur demande de permis de construire. Cet accompagnement⁵³ prend la forme notamment d'ateliers auxquels participent les services de la Métropole.

La société adresse à la direction de l'aménagement urbain de la ville de Lyon, en charge de l'instruction et de la délivrance des permis de construire, un avis sur le permis de construire déposé par le promoteur. Elle s'assure enfin que les cahiers des charges, notamment celui relatif à la haute qualité environnementale des bâtiments, sont bien pris en compte dans le chiffrage du coût de construction.

Cette bonne pratique garantit que la procédure de sélection des projets ne soit pas privée de toute portée dès lors que les permis de construire n'auraient pas intégré toutes les prescriptions qui découlent des caractéristiques du projet d'aménagement de la Confluence.

Toutefois l'ensemble du processus, qui n'a pas été validé par le conseil d'administration, s'éloigne considérablement des stipulations conventionnelles en matière de commercialisation et confère à la Métropole, à travers son président notamment, un rôle prééminent.

4.5.1.2 Le prix de cession des terrains est fixé en collaboration avec la Métropole

Les comptes rendus au concédant fournissent des informations détaillées sur la commercialisation des îlots, répartis par types de logements (locatif social, accession sociale, accession libre) et activités (bureaux, commerces, loisirs et autres), ainsi que le montant du produit de la vente de chaque îlot cédé. Mais les prix de cession par m² SHON n'y figurent jamais, pas plus que dans les rapports de gestion. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société indique qu'elle se « rapprochera toutefois des services de la collectivité pour permettre d'apprécier cette demande de la chambre et si elle entend modifier la matrice de ses CRACL en ce sens. » La chambre estime que la transparence de l'information relative aux cessions de charges foncières en serait en effet accrue.

Le contrôle d'un échantillon couvrant 49 % des logements livrés, 42 % des surfaces et tous les modes de consultation possibles, confirme la pratique d'une mise en compétition des projets.

⁵² Un courrier est adressé aux candidats non retenus. Une réunion leur est proposée, pour analyser les raisons de l'échec.

⁵³ Estimé, selon la société, de six à dix jours homme par projet.

Tableau 8 - Echantillon des dossiers de commercialisation analysés

Îlot ZAC	Date de livraison	Surface	Acquéreurs	Nbre de logements	Mode de consultation
B	2010	30 763 SHON	Marignan Immobilier	288	2 tours promoteurs + architectes
E1	2011	4 716 SHON	Rhône Saône Habitat	56	Gré à gré bailleur fléché + concours d'architectes
H3	2013	6 808 SHON	Bâtisseurs de Lyon	189	Gré à gré + concours d'architectes
E4	2014	6 817 SHON	Rhône Saône Habitat	86	2 tours promoteurs + architectes
K	2015	14 290 SHON	Nacarat Immobilier	79	Gré à gré lettre exclusivité + workshop
J2	2016	7 395 SDP	BNP Paribas	100	2 tours promoteurs + architectes
D	2017	7 095 SDP	ESMA	188	Gré à gré + concours d'architectes
Echantillon	7 livraisons	77 884 m ²	6 promoteurs	986 logements	3 procédures différentes
Population	19 livraisons	187 578 m ²	17 promoteurs	1 997 logements	3 types de procédures
Représentativité	37 %	42 %	35 %	49 %	100 %

Source : CRC à partir des dossiers de la SPL, consultés sur place

En réponse aux observations provisoires de la chambre la société a confirmé que « les différentes méthodes de consultation des opérateurs immobiliers et des architectes [...] reposent en premier lieu sur la volonté affirmée par la collectivité de ne pas mettre "aux enchères" le niveau de la charge foncière attendu, ce afin de neutraliser ce critère au regard des cahiers des charges exposés ci-après dans le choix du meilleur projet, ce qui a été admis comme une "bonne pratique". »

Toutefois, la société recherche systématiquement l'accord du concédant sur le montant du prix de cession envisagé. Elle précise qu'à cette occasion, les services de la Métropole sont en charge du contrôle du bon niveau de ces charges foncières, au regard de ses propres bases de données, sur l'ensemble des ZAC publiques et privées qu'elle contrôle sur l'agglomération et des prévisions annuelles (avancement physique et financier) actualisées chaque année dans le compte rendu annuel à la collectivité.

Par ailleurs, elle peut solliciter l'expertise des services sur le niveau moyen des charges foncières concédé sur des opérations « similaires ». Mais elle n'explique en rien ce qu'elle fait elle-même pour déterminer les prix qu'elle propose au concédant.

La chambre observe que si ces terrains avaient été directement cédés par la Métropole, les prix de vente auraient dû être établis avec beaucoup plus de transparence, en raison de la consultation préalable de France Domaine.

4.5.1.3 La société n'est pas en mesure de justifier les prix de cessions des terrains qu'elle a aménagés

Le prix des terrains aménagés dépend du marché immobilier. A ce sujet, le Conseil d'État a rappelé que le prix de cession des terrains en ZAC dépendait du marché immobilier et nullement des modalités prévisionnelles de financement de l'opération (CE, 3 nov. 1997, Sté Top Loisirs Guy Merlin). En conséquence, en cas de tendance défavorable du marché, le risque est que le montant des cessions ne couvre pas les coûts d'aménagement.

En outre, en tant que société anonyme, la SPL cherche à dégager une marge commerciale sur les opérations d'aménagement, de manière à réaliser un bénéfice qui reviendra *in fine* au concédant. De manière générale, une société commerciale n'a pas vocation de vendre ses produits à un prix inférieur aux coûts de production, sauf à commettre un acte anormal de gestion, sanctionné par l'administration fiscale sur le fondement des articles 38 (alinéas 1 et 2) et 39-1 du code général des impôts.

Toutefois, pour les opérations d'aménagement, la loi autorise une participation financière globale du concédant dont la finalité n'est pas précisée. Dès lors, cette participation peut permettre notamment de combler le déficit de l'opération en cas d'atonie du marché, ou de prendre en charge les coûts très élevés de dépollution des terrains, ou de financer l'effort consenti pour le logement social ou des surcoûts liés à l'imposition de normes plus strictes que les normes exigées par la réglementation. La société doit être en mesure de justifier auprès du concédant la formation des prix.

Sur les prix de cession des terrains, la chambre observe que l'approche retenue à partir de 2010 ne permet pas d'analyser l'impact du marché immobilier des appartements neufs dans le secteur Confluence, dont les prix passent de 3 415 € par m²⁵⁴ en 2009 à 5 089 € par m²⁵⁵ en 2016. Cette analyse est d'autant plus nécessaire que, d'une part, les prix moyens du secteur « *presqu'île* » du 2^{ème} arrondissement, pour le même type de bien, sont de 7 333 € par m² et que, d'autre part, la corrélation entre les prix de vente des appartements et les prix de cession des terrains n'est pas forcément linéaire, dans la mesure où la société doit consentir un prix adapté pour le logement social ou l'accession sociale à la propriété et où les exigences de performance énergétique ont été relevées à partir de 2012, suite aux résultats encourageants obtenus⁵⁶ pour les îlots ABC.

En réponse aux observations provisoires de la chambre sur ce point, la société précise que les contraintes de dépollution des sols et d'exigences environnementales qui s'imposent aux promoteurs ont conduit à des surcoûts estimés dans une fourchette entre 10 et 15 % pour les premières et entre 15 % et 20 % pour les secondes. La chambre remarque que ces estimations sont celles que la société a recueillies auprès des promoteurs et qu'elles ne résultent pas de travaux conduits par ses propres services. Elle considère en outre que ces contraintes n'exonèrent pas la société d'expliquer leur incidence sur la formation des prix des îlots cédés par rapport aux évolutions des prix du marché et par rapport aux coûts de revient estimés de l'aménagement des îlots.

En théorie, le prix de la charge foncière⁵⁷ résulte d'un rapprochement des deux décomptes (aménageur et promoteur, voir annexe 5 du présent rapport). Ce rapprochement tient compte de l'état du marché, de l'exonération de la taxe d'aménagement et des surcoûts liés aux prescriptions des cahiers des charges qui vont au-delà des normes obligatoires. D'autres méthodes peuvent être utilisées, sachant que toutes comportent des avantages et des inconvénients. Pour connaître l'état du marché, la société adhère au centre d'études de la conjoncture immobilière (CECIM)⁵⁸ et reçoit périodiquement ses publications dont une extraction spécifique au secteur de la Confluence (prix ancien et neuf, rythmes d'écoulement des programmes). Elle tient à jour depuis 2010⁵⁹ au moins son propre observatoire sur le prix des logements en accession libre à la propriété et sur les logements locatifs.

La société a précisé que les prix de vente tenaient compte de la situation particulière de chaque îlot (emplacement, nuisances, vue, etc.) et qu'elle procédait au rapprochement des décomptes respectifs du vendeur et de l'acquéreur⁶⁰. Elle prend par ailleurs en compte la qualité des signatures des architectes, le niveau des prix de vente des programmes locatifs sociaux, ainsi que « *les prix de vente de logements, souhaités par la collectivité comme particulièrement attractifs dans les opérations d'aménagement publique.* » La chambre observe toutefois que la société ne lui a fait parvenir aucun document à l'appui de ses affirmations.

⁵⁴ Voir procès-verbal de la réunion de coordination interne de projet du 8 mars 2010, déjà cité.

⁵⁵ Source, SPL Lyon Confluence, citant la publication du CECIM « *résultats de l'année 2016* ».

⁵⁶ Ces résultats obtenus sont unanimement reconnus et salués régulièrement au plan national et international : <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-1510/green-business/1056748/lyonconfluence-a-la-pointe-des-quartiers-eco-durables.html>

⁵⁷ Exprimé en euros par m² SHON.

⁵⁸ Le CECIM est une association régie par la loi 1901 et créée il y a plus de 35 ans à l'initiative des professionnels de l'immobilier, désireux de connaître de façon fiable le marché et ses acteurs.

⁵⁹ Voir procès-verbal de la réunion de coordination interne de projet du 8 mars 2010.

⁶⁰ Les chargés d'opération ont été formés au « *bilan promoteur* » en 2013 et en 2017.

Aucun des dossiers de cession examinés ne contient en effet de matrice de calcul, ni de données fournies par les observatoires immobiliers, ni les décisions finales prises en commun avec le concédant, au regard notamment de la situation des bâtiments à l'intérieur des îlots. Par ailleurs, la direction de l'urbanisme de la Métropole ne semble pas disposer d'un outil de ce type dont elle aurait pu faire bénéficier à la société. Dans ces conditions, il n'est pas possible de savoir si les financements que le concédant a apportés à la concession ont servi à combler des charges d'aménagement que les prix de vente du marché des terrains aménagés ne permettaient pas de couvrir, ou à financer l'effort consenti pour l'accession au logement ou pour la construction de logements sociaux, ou à rentabiliser les opérations de construction de logement en accession libre à la propriété.

La chambre recommande à la société de formaliser une méthode lui permettant de justifier le prix de vente des terrains qu'elle a aménagés.

4.5.2 L'exonération de la taxe d'aménagement due par les constructeurs

Dans le cadre d'une ZAC, la participation des constructeurs au financement des équipements publics peut se traduire de deux manières :

- ♦ soit par le paiement de la taxe d'aménagement (ancienne taxe locale d'équipement – TLE) ;
- ♦ soit, en cas d'exonération de taxe d'aménagement (TA), par le versement d'une participation au financement de certains équipements publics, conformément aux dispositions des articles L. 311-4, alinéa 1, L. 331-7 5° et R. 331-6 du code de l'urbanisme⁶¹.

Par délibération du 21 janvier 2003 approuvant le projet de création de la ZAC I, le conseil de la communauté urbaine a décidé que « le coût des équipements énumérés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI devant être mis à la charge des constructeurs, les constructions édifiées dans la ZAC seront exclues du champ d'application de la taxe locale d'équipement. » De la même manière que pour la ZAC I, il ressort du dossier de création de la ZAC II que la Métropole a décidé de faire supporter aux constructeurs le coût des équipements publics visés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI, en contrepartie de l'exonération du paiement de la TLE.

En application de l'article R. 331-6 du code de l'urbanisme⁶², en vigueur depuis le 1^{er} mars 2012⁶³, l'exonération du paiement de la TA est à ce jour subordonnée à la condition que soit pris en charge par l'aménageur ou le constructeur, *a minima*, le coût des « voies et réseaux publics à l'intérieur de la zone » et « des espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone. »

⁶¹ Avant le 1^{er} mars 2012, les équipements publics concernés étaient mentionnés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI.

⁶² Issu du décret n° 2012-87 du 25 janvier 2012.

⁶³ Avant le 1^{er} mars 2012, les hypothèses d'exemption de la taxe locale d'aménagement (TLE) étaient définies, non pas dans le code de l'urbanisme mais aux articles 1585 C-1-2° et 317 quater de l'annexe II du CGI, lesquels prévoyaient que l'exemption de versement de la taxe était réservée au cas où le constructeur ou l'aménageur supportait le coût des « voies intérieures à la zone qui n'assurent pas la circulation de secteur à secteur, ainsi que les réseaux non concédés qui leur sont rattachés », « les espaces verts, aires de jeux et de promenade correspondant aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur » et « les aires de stationnement qui correspondent aux seuls besoins des habitants ou des usagers de chaque secteur. »

Jusqu'à l'adoption de l'article 117 de la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit, l'exemption de versement de la taxe était réservée au cas où le coût de ces équipements était mis à la charge du seul constructeur. Le décret du 27 avril 2010 portant incorporation au livre des procédures fiscales de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce livre, a étendu le bénéfice de l'exonération au cas où le coût de ces équipements est mis à la charge de l'aménageur. La mise à la charge de ces coûts peut prendre deux formes :

- ♦ la participation spéciale prévue dans le cadre d'une convention, dans l'hypothèse où la construction est édifiée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, la convention constituant une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir (article L. 311-4 du code de l'urbanisme). La société a eu recours à cette modalité concernant plusieurs terrains appartenant à la région Auvergne-Rhône-Alpes, VNF et à des SCI. Des conventions spécifiques ont été conclues à cet effet, prévoyant précisément le montant de la participation due par les constructeurs au titre du financement des équipements publics ;
- ♦ l'incorporation de ces coûts dans le prix des terrains aux constructeurs. Il s'agit de la modalité habituelle de fonctionnement des ZAC, admise par le juge administratif⁶⁴. Lorsque le coût de prise en charge de ces équipements publics est incorporé dans le prix de cession des terrains aux constructeurs, l'aménageur doit être en mesure d'en justifier, notamment à travers des pièces du dossier relatif à la transaction, et en particulier les mentions figurant dans l'acte de cession. A défaut d'une telle justification, l'exonération est susceptible d'être remise en cause, notamment par le juge administratif⁶⁵.

Concernant les terrains pour lesquels elle disposait de la maîtrise foncière, la SPL a fait valoir que les cessions de charges foncières comprennent bien en péréquation globale le coût des équipements publics et qu'il est impossible d'affecter, lors de chaque cession immobilière, une part précise du coût financier de chaque équipement public ayant permis la viabilisation de l'ilot cédé. Elle ajoute que les actes de vente font bien référence à ces éléments au travers du cahier des limites de prestation qui définit, pour chaque îlot cédé, les travaux de viabilité à la charge de l'aménageur (voiries, réseaux, espaces verts), en limite de chaque ilot, et les travaux restant à la charge des opérateurs immobiliers.

Les actes de cessions examinés par la chambre ne font aucunement mention de l'intégration dans le prix de vente retenu d'une quote-part du coût des équipements publics. En outre, contrairement à ce que fait valoir la société, le cahier des limites de prestations annexé aux actes de vente a seulement vocation à décrire, à la date de la vente, les travaux restant à charge respectivement de l'aménageur et du constructeur, et non de justifier d'une intégration dans le prix de vente du terrain du coût des équipements publics règlementairement à la charge des constructeurs, en contrepartie de l'exonération de taxe d'aménagement dont ils bénéficient. De plus, il résulte de la teneur de ce cahier des limites des prestations, telles que décrites par la société, que seuls les équipements propres à la construction sont à la charge du constructeur, soit ceux exclusivement réalisés dans l'intérêt et pour la desserte des habitants de la construction, tandis que les travaux de voiries et d'espaces verts de la zone restent à la charge de l'aménageur. Or c'est précisément le coût de ces travaux de voirie et d'espaces verts correspondant aux seuls besoins des habitants et usagers de la zone qui est supposé être répercuté dans le prix de vente des terrains.

⁶⁴ CE, 13 juillet 2011, SCI Inter Ivry, n° 313888.

⁶⁵ CE, 13 juillet 2011, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/SCI Inter Ivry, n° 313888.

A supposer qu'il soit difficilement envisageable de distinguer dans les compromis ou actes de vente de terrains la quote-part du coût des équipements publics mise à la charge des constructeurs, la chambre relève que cet exercice a bien été réalisé, sur une base forfaitaire, dans le cadre des conventions conclues avec les constructeurs ayant acquis leur terrain auprès d'un tiers et que la société doit, en tout état de cause, être en mesure d'en justifier *a posteriori*. Cette participation des constructeurs au financement des équipements publics de la zone apparaît d'autant moins démontrée que certains d'entre eux semblent avoir été effectivement financés en partie par la Métropole de Lyon, dans le cadre de cessions ou de remises d'ouvrages à titre onéreux.

A titre d'exemple, la communauté urbaine (puis la Métropole de Lyon) a procédé, dans le cadre des deux concessions, à des rachats d'ouvrages au bénéfice de la SPL, comprenant en tout ou partie des équipements publics, dont le financement incombait normalement aux constructeurs, en contrepartie de l'exonération de TA⁶⁶ :

- concession 1 : entre mars 2013 et octobre 2014, cessions de plusieurs parcelles aménagées correspondant au trottoir sud du cours Bayard (décision du bureau n° 2013-3966, foncier : 955 402,64 € et aménagements : 483 370,64 €), paiement par la Métropole d'aménagements de terrains aux abords de la place nautique, situés rue Montrochet, allée Amboise Croizat et quai François-Barthélemy Arlès-Dufour (décisions n° 2014-4898, n° 2014-022, 3 618 768,76 € HT), paiement par la Métropole d'aménagements de terrains représentant des voiries situées rue Casimir Perrier, rue Paul Scherrer, rue Denuzière et Allée André Mure (décision n° 2014-0352 : 3 511 854,91 € HT d'aménagements payés par la Métropole sur facture de la SPL) qui sont autant de voies situées à l'intérieur de la zone d'aménagement ;
- concession 2 : remise onéreuse d'ouvrages des équipements publics secondaires et de leur assiette foncière pour un montant de 79 592 661 € comprenant le quai Perrache, la place centrale (hors parvis de l'hôtel de Région), la place Casimir Perrier et les deux parkings mutualisés (délibération n° 2012-3365 du 12 novembre 2012).

En définitive, la chambre recommande à la SPL d'adopter une méthode pour justifier de l'intégration effective dans le prix de vente des terrains du coût des équipements publics à la charge des constructeurs bénéficiaires de l'exonération de taxe d'aménagement.

En réponse aux observations provisoires, la société indique qu'elle s'engage à définir un niveau moyen de participation des constructeurs, qui sera mentionné dans les actes notariés, intégrant le coût annuel global des équipements publics de la zone correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone.

4.6 La couverture des besoins de financement

Le décalage entre les dépenses d'aménagement des terrains et la perception des recettes provenant de la vente des charges foncières crée un cycle d'endettement, en phase avec la durée des projets.

⁶⁶ Face à ces constats, la SPL a indiqué qu'« il convient de décorrélérer la notion de rachat d'ouvrage à titre onéreux par la collectivité de celle de l'exonération de TLA. Les cessions comprennent bien au moins le coût des équipements publics (voies et réseaux publics à l'intérieurs de la zone, espaces verts et aires de stationnement). Les rachats d'ouvrage à titre onéreux pratiqués par la collectivité auprès de l'ensemble de ses aménageurs, ne constituent qu'une modalité de financement de l'opération qui se répartissent sur la concession 1 côte Saône en 79 223 k€ de participation d'équilibre et en 41 421 k€ en rachats d'ouvrage. (...) Les cessions foncières de la ZAC 2 comprennent bien en péréquation globale le coût des équipements publics visés à l'article 317 quater de l'annexe II du CGI. »

Rapport d'observations définitives – SPL Lyon Confluence (Métropole de Lyon)

Au-delà des participations d'équilibre qu'elle a versées au concessionnaire, sous forme de versements annuels listés dans les conventions de concession et des rachats d'ouvrages publics, la Métropole n'a pas consenti d'avances à la société. Ainsi, pour couvrir les besoins de trésorerie de la concession 1, la SPL a recouru, sur la période sous revue, à l'emprunt bancaire. L'endettement de la concession 1 a été totalement éteint en 2017. La mise en œuvre de la concession 2 n'a pas encore fait naître d'endettement, la participation d'équilibre de la Métropole ayant été intégralement versée entre 2011 et 2018, alors que la concession prend fin en 2025. Un programme d'emprunt de 20 à 25 M€ est prévu dans les années à venir.

Dès 2002, la SPL a réuni ses banques actionnaires pour leur présenter ses besoins de financement. La communauté urbaine, qui garantissait à hauteur de 80 % les emprunts prévus, était associée au processus, en étant tenue informée de cette réunion, de son compte rendu et des modalités de financement envisagées.

4.6.1 L'encours de dette et l'information des administrateurs relative au risque de taux

La concession 1 arrivant à son terme, et le financement de la concession 2 ne nécessitant pas encore d'emprunt bancaire, l'endettement global de la SPL sur la période sous revue a nettement diminué.

Tableau 9 - Endettement des concessions (trésorerie incluse) - période sous revue

En €	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Concession 1	40 187 500	35 042 103	34 041 021	27 649 245	22 618 411	16 753 126	12 954 811	4 904 461	-
CERA	12 500 000	10 906 701	9 253 231	7 537 301	5 756 530	3 908 450	1 990 494		
2076595	5 000 000	4 370 784	3 715 141	3 031 961	2 320 088	1 578 316	805 389	-	
Pentifix 7060291	7 500 000	6 535 916	5 538 090	4 505 339	3 436 442	2 330 134	1 185 105		
CA	11 500 000	10 048 403	8 537 290	6 964 222	5 326 657	3 621 953	1 847 356		
47694501	11 500 000	10 048 403	8 537 290	6 964 222	5 326 657	3 621 953	1 847 356	-	
DEXIA	16 187 500	13 875 000	11 562 500	9 250 000	6 937 500	4 625 000	2 312 500		
Module 1	3 062 500	2 625 000	2 625 000	1 750 000	1 312 500	875 000	437 500		
Module 2	3 062 500	2 625 000	2 625 000	1 750 000	1 312 500	875 000	437 500	-	
Module 3	3 806 250	3 262 750	3 262 750	2 175 000	1 631 250	1 087 500	543 750		
Module 4	6 256 250	5 362 500	5 362 500	3 575 000	2 681 250	1 787 800	893 750		
Trésorerie CERA		212 000	4 688 000	3 897 723	4 597 723	4 597 723	6 804 461	4 904 461	-
Concession 2			3 626 000	372 600	372 600	372 600	897 600	1 459	1 459
Trésorerie CERA			3 626 000	372 600	372 600	372 600	897 600	1 459	1 459
Total général	40 187 500	35 042 103	37 667 021	28 021 845	22 991 011	17 125 726	13 852 411	4 905 920	1 459

Source : balances des concessions sur la période sous revue, réponse au questionnaire sur l'endettement

Les rapports annuels du conseil d'administration en assemblée générale, relatifs à la période sous revue, mentionnent les emprunts souscrits par la société et les modalités des garanties apportées par la communauté urbaine, le cas échéant. Les taux d'intérêts sont indiqués, une distinction étant faite entre taux fixes, taux variables et taux fixes conditionnés. Ces derniers correspondent à des emprunts structurés pouvant faire courir à la société un risque financier qui n'est pas expliqué dans les rapports de gestion. De même, les comptes rendus des conseils d'administration confirment que l'état des dettes souscrites, mobilisées et restant à mobiliser est bien présenté aux administrateurs.

Toutefois, comme le reconnaît la société, aucune « *synthèse des conditions particulières* » ne leur est soumise et les administrateurs ne disposent pas de l'information nécessaire pour apprécier l'exposition de la société aux éventuels risques de taux. Le fait que les emprunts, y compris les emprunts structurés, aient été garantis à hauteur de 80 % par la Métropole, et donc par des fonds publics, appelait une meilleure information du conseil d'administration sur ce sujet.

Ainsi, lors du conseil d'administration du 16 avril 2012, un des administrateurs « fait le constat qu'il est déraisonnable d'accepter des prêts structurés et confirme l'intérêt de passer à des prêts à taux fixes. » Le directeur général délégué affirme alors « que le taux moyen ressort aujourd'hui à moins de 5 %. » Il annonce ensuite qu'il « confirmera ce point au prochain conseil d'administration », ce qui n'a pas été fait.

En revanche, une note a été préparée à l'attention de l'administrateur qui avait exprimé ses réserves sur les emprunts à risque, pour lui proposer de « partager » l'analyse de la SPL quant au maintien de ces emprunts dans son portefeuille. Par la suite, la question de l'exposition au risque de taux n'a pas été abordée par le conseil d'administration, la société reconnaissant n'avoir pas eu, sur la période considérée, accès à l'information relative aux taux appliqués auxdits emprunts (cas du taux d'inflation disponible sur « l'écran Reuters »), dont certains avaient généré une charge d'intérêt correspondant à des taux pouvant atteindre 8,78 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société a indiqué, sans cependant en apporter la preuve, avoir « régulièrement étudié les conditions de sortie » de ses emprunts structurés, « en totale transparence avec la communauté urbaine », mais les avoir conservés « compte tenu d'un rapport bénéfice/coût défavorable. » Elle précise que les établissements auprès desquels elle avait souscrit les contrats étaient membres de son conseil d'administration, ce qui s'inscrivait dans une « relation de confiance et de partenaire (...) entretenue avec l'ancien directeur général délégué de la SPL. » Il n'en demeure pas moins qu'il appartenait à la société de procéder à une analyse indépendante des risques encourus, avec l'appui des services de la Métropole ou celui de conseils externes.

4.6.2 Les emprunts structurés

Dans son rapport annuel 2009, dans le chapitre consacré aux « risques pris par les collectivités locales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt », la Cour des comptes donne une définition des emprunts structurés. Ce sont des prêts qui « intègrent dans un seul et même contrat un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option[s] par l'emprunteur. » Elle précise que « ces emprunts sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs 'si'. »

Sur la période sous revue, la SPL avait souscrit trois emprunts structurés, qui ont été remboursés au 31 décembre 2016. Ils lui ont cependant fait courir un risque de taux parfois élevé, dont le sous-jacent échappait très largement à son environnement économique : taux d'intérêts des emprunts en dollar sur la place de Londres, écart entre les taux à dix et à deux ans sur les marchés financiers, etc.

Tableau 10 - Produits structurés dans l'encours de dette de la SPL – période sous revue

Etablissement prêteur - Intitulé du prêt - Date de signature et durée	Objet et Montant	Définition du taux
CERA - BONIFIX \$ II - 17 juillet 2008 - 7 ans	Refinancement du prêt PENTIFIX n°AR012659000 7,5 M€	- 4,32 % si LIBOR Dollar 12 mois < 6 % - sinon : 4,32 + 6x(LIBOR Dollar 12 Mois – 6 %)
CERA - (avenant) - 28 juin 2006 - 9 ans	Réaménagement du prêt 10321809 du 8 octobre 2003 12,5 M€ à euribor 3 mois / 12 mois + 0,25 %	pour 40 % du nominal : 4,20 % pour 60 % du nominal : - 4 % si (CMS 10 ans – CMS 2 ans) >= 0,30 % - sinon 5,5 %
DEXIA - MON985471EUR/0987211 - 22 mai 2007 - 8 ans	Refinancement des prêts MON241770EUR et MON984376EUR 7,15 M€	6,28 % - 5 x (taux d'inflation en zone Euro – taux d'inflation en France) (hors tabac)

Source : documents bancaires

4.6.2.1 Le CERA Bonifix S II

Le Libor est le taux d'intérêt de référence du marché interbancaire londonien. Le Libor USD 12 mois concerne donc les emprunts en dollar à un an entre banques londoniennes.

Au cours de la période sous revue, le LIBOR USD est resté très largement sous la barrière, si bien que le taux dégradé n'a pas été appliqué à l'encours. La société a payé des intérêts au taux de 4,32 %. En asseyant son endettement sur une référence totalement étrangère à sa gestion, la société a payé des intérêts très largement supérieurs à ceux générés par un simple emprunt à taux variable européen du type Euribor.

4.6.2.2 Le CERA 10321809 multi-index et son avenant le transformant en emprunt structuré

Le 8 octobre 2003, la SPL a souscrit auprès de la Caisse d'Epargne un emprunt « multi-index » de 12,5 M€ qui prévoit une « première phase dite d'anticipation de cinq ans maximum (et) une seconde phase dite de consolidation (qui) se substituera à la première à compter du terme de celle-ci. » Cette substitution donnera lieu à un avenant en 2006.

A hauteur de 60 % de son montant initial (soit 7,5 M€), l'avenant transforme un classique prêt à taux variable (Euribor 3 ou 12 mois + marge de 0,25 %) en un produit dit « de pente ». Cette transformation s'inscrit dans la politique de gestion des emprunts de la SPL, selon laquelle : « certains prêts souscrits (en 2002-2003) ont ensuite été transformés en prêts structurés, afin d'optimiser les taux d'intérêts et la charge foncière. (...) Au vu des documents et échanges retrouvés, il semblerait que la transformation des prêts ait été négociée de gré à gré avec chaque établissement bancaire, avec une information continue des services de la communauté urbaine (direction financière et direction de l'audit et gestion externe). »

Les produits structurés de pente jouent sur l'écart entre les taux longs (représentés par le CMS⁶⁷ 10 ans) et les taux courts (représentés par le CMS 2 ans). L'emprunt structuré souscrit par la SPL pariait sur un écart supérieur à 30 points de base (0,30 %) entre taux longs et taux courts. Mais, dès le début de l'année 2009, la pente des taux (CMS 10 – CMS 2) était devenue supérieure à 0,30 %. En conséquence, un taux de 4 % a été appliqué à la part structurée de l'emprunt. Ce taux a produit des montants d'intérêts supérieurs à ceux que la société aurait payé en maintenant les caractéristiques initiales de son contrat, l'euribor tombant sous 2 %, puis sous 1 % dès le début de l'année 2009.

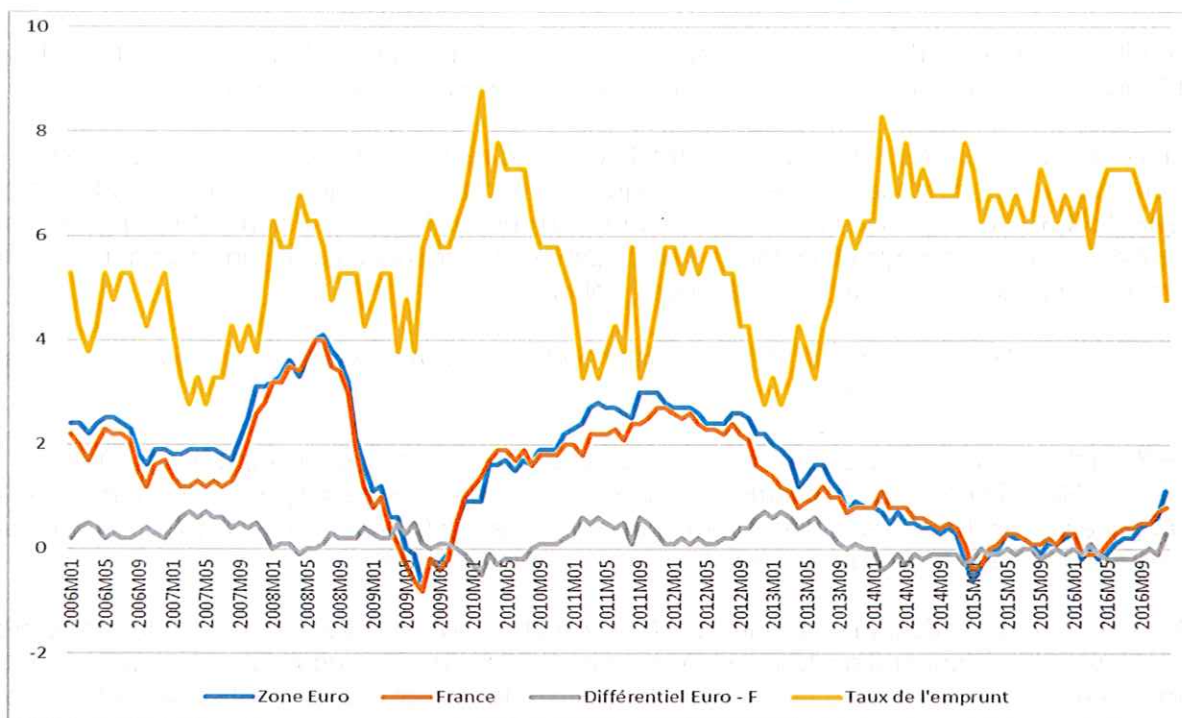
En transformant, par avenant, un prêt à taux variable en un emprunt partiellement structuré, la SPL a pris des risques financiers qui ont considérablement accru sa charge d'endettement.

4.6.2.3 Le prêt Dexia

Le prêt DEXIA, souscrit le 22 mai 2007, est assis sur la différence d'inflation entre la France et la zone Euro.

⁶⁷ Le Crédit agricole donne du CMS la définition suivante : « Le CMS (swap de maturité constante) signifie le taux de marché qui serait coté pour une opération d'échange de conditions d'intérêts (« swap ») pour une durée déterminée, dans laquelle ce taux fixe serait échangé contre Euribor six mois (exemple : CMS dix ans). » Concrètement, un CMS 10 à 6 % signifie que les opérateurs sur les marchés financiers sont prêts à échanger un taux Euribor six mois contre un taux fixe de 6 %, à échéance de dix ans.

Graphique 1 - Inflation en zone Euro, en France et taux d'intérêt appliqué à l'emprunt DEXIA



Source : données Eurostat – retraitements et calculs CRC

Les différences de taux d'inflation entre la France et la zone Euro sont de l'ordre de 0 à 0,4 % en valeur absolue. Mais le coefficient multiplicateur utilisé dans la formule⁶⁸ de calcul des intérêts a pu, au cours de la période sous revue, pousser le taux d'intérêt payé par la société à 8,78 %, ou le faire diminuer jusqu'à 2,78 %. La volatilité du taux appliqué à l'emprunt est particulièrement importante et calculée en fonction d'une donnée à laquelle la société n'a pas accès.

En effet, les taux d'inflation servant de références au prêt Dexia sont accessibles, selon le contrat passé entre la SPL et la banque, sur l'écran Reuters, page « OATINFLATION01 ». Les données sont également disponibles sur internet, sur le site d'Eurostat par exemple, mais la grande diversité des indices (avec ou sans tabac, selon le périmètre de la zone euro, etc.) en rend la lecture complexe.

La société indique en effet n'avoir pas « de traces (avant 2015) de recours à des sources d'information permettant d'accéder à la page Reuters. » Même si elle affirme avoir « appréhendé le risque en consultant régulièrement les sites internet d'économie, afin d'évaluer les tendances de l'évolution des inflations françaises et européennes », la société avait souscrit un endettement dont les déterminants du taux ne lui étaient pas accessibles, faute d'abonnement à la source figurant au contrat.

Par ailleurs, cet emprunt avait été souscrit en vue de refinancer deux emprunts eux-mêmes structurés, sans qu'ait été effectuée une analyse préalable quant à l'intérêt de remplacer un prêt indexé sur l'Euribor et un autre sur l'écart entre taux longs et taux courts, par un emprunt dont le taux d'intérêt était assis sur l'inflation.

La société a ainsi refinancé deux emprunts dont elle ne maîtrisait aucunement les déterminants de variation des taux, par un emprunt dont les caractéristiques lui étaient tout aussi inaccessibles. Elle n'avait aucune visibilité sur les taux pratiqués et leur évolution, n'ayant même pas accès à la source d'information contractuelle à ce sujet. Elle était donc, sur la période sous revue et pour ce type d'emprunt structuré, totalement dépendante de ses prêteurs, lesquels sont d'ailleurs d'anciens actionnaires.

⁶⁸ Si la différence devient négative, le taux augmente d'autant plus que le coefficient multiplicateur est élevé (le produit de deux termes négatifs étant positif).

La société estime, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que cette « diversification » était liée à une « obligation (d') optimiser la gestion de (sa) dette. » En outre, elle « confirme et reconnaît le défaut de conseil de Dexia auprès de l'ancien directeur général de la société », tout en rappelant que l'établissement en question était alors un de ses actionnaires. La chambre considère qu'il ne saurait être question d'optimisation de la dette dans la mesure où les modalités de fixation et d'évolution des taux échappent à la compréhension de l'emprunteur.

Le remboursement anticipé d'un prêt structuré, surtout quand il est entré dans sa phase dégradée, donne théoriquement lieu au paiement, par l'emprunteur, d'une soulte (dite aussi pénalité de sortie). Alors que l'offre de financement du 26 avril 2007 de Dexia mentionnait une indemnité compensatrice nulle, le contrat signé à peine un mois plus tard la mentionnait clairement en son article 9.1 qui précisait que : « l'indemnité de remboursement anticipé est établie par Dexia Crédit Local en tenant compte des conditions prévalant sur les marchés financiers, 10 jours ouvrés avant la date de remboursement anticipé (...). »

Dès lors, la société a manifesté, dans une note à la communauté urbaine, sa volonté de se défaire de ce prêt⁶⁹. Elle estime la pénalité à 475 000 €, pour un capital restant dû de 4 468 750 €, et prévoit de l'intégrer au prêt de refinancement. La communauté urbaine ne semble pas avoir donné de suite à cette note mais l'état pluriannuel de la dette de la société montre que le remboursement anticipé de cet emprunt n'a pas été effectué (la ligne DEXIA dans le tableau 16 témoigne d'un remboursement progressif jusqu'en 2014). Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la SPL « confirme à la chambre que l'indemnité de remboursement anticipé était effectivement dissuasive et que son refinancement aurait entraîné une perte considérable au regard du risque effectif. »

4.6.3 L'estimation des pertes liées aux emprunts structurés

Si, au lieu de souscrire des emprunts structurés dont elle ne maîtrisait pas les déterminants, la société s'était bornée à emprunter à taux fixe, elle aurait réalisé une économie substantielle. En effet, le tableau suivant compare la charge d'intérêts payée par la société sur son seul endettement structurel (hors trésorerie), avec un emprunt à taux fixe sur la période 2008-2014 (extinction de l'endettement structurel en 2014). La simulation prend pour base le taux d'emprunt apparent de la Métropole de Lyon (4,38 % en 2008). Le fait qu'elle garantisse à 80 % les emprunts de la SPL, réduit d'autant la prime de risque exigée par des établissements prêteurs à l'égard de la société, qui aurait pu bénéficier de taux équivalents. Toutefois, pour tenir compte des spécificités de l'endettement d'une société publique locale, deux autres simulations sont effectuées, avec une prime de risque supplémentaire de 50 et 100 points de base (+ 0,50 % et + 1 %).

Tableau 11 - Comparaison des intérêts payés par la SPL avec un emprunt à taux fixe

Simulation	Charge d'intérêts	Rappel : intérêts payés sur la période sous revue	Différence
4,38 %	7 203 k€	11 106 k€	3 903 k€
4,88 %	8 025 k€		3 081 k€
5,38 %	8 847 k€		2 259 k€

Source : tableau de calcul

Les simulations ne tiennent pas compte du fait que, sur la période sous revue, la société aurait pu renégocier à la baisse le taux d'intérêt souscrit en 2008, compte tenu de l'évolution des taux (voir graphique 3 relatif à l'évolution de l'Euribor, en annexe 2).

⁶⁹ « Face à l'augmentation du prêt Dexia (...), nos règles prudentielles de gestion financières nous ont conduit à demander à Dexia, dès 2010, de sortir de ce prêt. Cependant, le montant des pénalités de remboursement anticipé nous a jusqu'alors dissuadé de le mettre en œuvre. »

5 LA REMUNERATION ET LE RESULTAT COMPTABLE DE LA SOCIETE

Conformément à la réglementation, la société a mis en place une comptabilité pour chacune des opérations de concession. Ses états financiers retracent, dans un compte de résultat, un bilan et une annexe uniques, aussi bien les opérations effectuées par la société pour son propre compte que les opérations concédées par la Métropole. La réglementation comptable impose par ailleurs, dans le cas de concessions aux risques et profits du concédant, que le résultat final des opérations soit, par construction, nul pour la société et que, dès lors, les résultats intermédiaires des opérations comptables de chaque concession soient neutralisés à la fin de chaque exercice.

Par conséquent, le résultat global figurant dans les états financiers est égal au résultat de l'activité propre de la société qui est décrit dans les rapports de gestion, les données provenant des livres comptables de la société, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 12 – Etats financiers

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comptabilité des concessions & comptabilité activités propres de la SPL							
Total recettes d'exploitation	29 163	23 244	21 576	26 653	21 243	29 348	29 335
Total charges d'exploitation	29 130	23 126	21 620	26 577	21 235	29 330	29 340
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5
Comptabilité des activités propres de la société							
Total recettes d'exploitation	2 179	2 512	2 609	2 874	2 484	2 554	2 628
Total charges d'exploitation	2 146	2 394	2 653	2 828	2 476	2 573	2 633
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5

Sources : états financiers, comptabilité de la société et rapports de gestion

L'activité de la société étant limitée à la gestion de quelques contrats de faible valeur que lui attribue son actionnaire principal, l'essentiel de ses recettes provient, conformément à la réglementation, d'un transfert de charges⁷⁰ prélevé sur chaque opération concédée, correspondant à la rémunération de la société, au titre de la gestion desdites opérations. Ce transfert représente entre 85 % et 97 % des recettes totales de la société. En conséquence, son niveau a une incidence déterminante sur son résultat d'exploitation annuel.

Tableau 13 - Rémunération dans les recettes de la société, période sous revue

en k€, réalisé	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération	1 827	1 700	2 034	2 448	2 284	2 551	2 308	2 390	2 391
Concerto + produits annexes	70	54	54		10		4		
NEDO					43	86	87	88	47
Next Building					9	8	17	22	5
PEM Perrache					168	219	44		
Coordination MOU-MJC	30	5							
Eco-rénovation PSB		80	86	58	102	10	10		
Eco-rénovation							11	29	30
AMO Commercialisation CELP								19	
H2020 Smarter Together									148
Autres transferts de charges	3	17	5	6	13		4	5	8
Produits financiers	29	71	11		82	41	51	45	47
Produits exceptionnels	1	-	101		2	4	3		55
Total des recettes	1 960	1 927	2 291	2 512	2 693	2 919	2 539	2 598	2 731
Rémunération / Total	93 %	88 %	89 %	97 %	85 %	87 %	91 %	92 %	88 %

Source : comptes et rapports de gestion de la société

⁷⁰ Voir règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement, chapitre III, paragraphe 3.

5.1 Le montant de la rémunération conventionnelle des concessions constitue une enveloppe forfaitaire modifiable

L'article 25.3 des conventions de concession stipule que la rémunération est répartie entre six missions fonctionnelles (gestion financière et comptable des opérations et relations avec les investisseurs notamment), cinq missions opérationnelles (dont la maîtrise d'ouvrage des travaux et la commercialisation) et des missions à l'acte ou par procédure (dont les actes d'acquisition et de vente). Différents avenants ont modifié l'enveloppe financière de la rémunération prévue à chaque concession. Ces évolutions sont retracées dans le tableau suivant.

Tableau 14 - Rémunération de la SPL dans la concession 1 et ses avenants

	Rémunération fonctionnelle	Rémunération opérationnelle	Rémunération à l'acte ou à la procédure
Concession 1 1 ^{er} décembre 2010	Montant forfaitaire prévu : 6 277 000 € HT	12 379 578 € HT	Montant estimé 710 252 € HT
Avenant n°1 Novembre 2011		13 416 578 € HT	
Avenant n°2 24 mai 2013		13 715 243 € HT	
Avenant n°3 18 février 2014		13 737 163 € HT	

Source : la convention de concession et ses avenants

Tableau 15 - Rémunération de la SPL dans la concession 2 et ses avenants

	Rémunération fonctionnelle	Rémunération opérationnelle	Rémunération à l'acte ou à la procédure
Concession 2 1 ^{er} décembre 2010	8 742 596 € HT pour la durée de la concession	17 296 628 € HT	Evaluation : 505 000 € HT
Avenant n°1 29 novembre 2012	9 415 k€ HT pour la durée de la concession	23 762 k€ HT (toutes les données sont en k€ dans l'avenant)	Inchangé : 505 k€
Avenant n°2 24 mai 2013	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération
Avenant n°3 6 janvier 2014	9 845 122€ HT pour la durée de la concession	24 989 060 € HT	Inchangé
Avenant n°4 6 juillet 2015	Inchangé	25 500 060 € HT	Inchangé
Avenant n°5 6 juillet 2015	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération	Aucune disposition relative à la rémunération
Avenant n°6 5 juin 2016	Inchangé	26 060 060 € HT	Inchangé

Source : convention de concession et ses avenants

Les paramètres ayant servi au calcul des estimations ci-dessus ne sont pas connus. Par ailleurs, l'article 25.3.4 des conventions autorise une modification de la rémunération en cas d'évolution de l'opération. Les modifications mineures doivent faire l'objet d'un devis que le concédant accepte sans modifier le contrat par un avenant. Par contre, en cas de modifications substantielles du programme de constructions ou d'équipements publics, l'aménageur doit proposer au concédant un nouveau forfait devant faire l'objet d'un avenant.

Toutefois, la pratique de la société s'éloigne des stipulations conventionnelles. Elle n'a présenté aucun devis en cas de modification mineure, ni proposé de nouveaux forfaits au concédant mais a négocié directement avec les services du concédant, lors de réunions du G3 ou de séances de travail sur l'actualisation des comptes rendus au concédant. Des règles non conventionnelles et qui ne semblent pas connues des administrateurs de la société ont été établies, fixant la rémunération complémentaire à 5 % du budget hors taxes des travaux supplémentaires envisagés, lorsque la modification ne concerne que les travaux, et à 30 % du budget supplémentaire des études supplémentaires que nécessiteraient les travaux envisagés.

Par ailleurs, un bilan de l'évolution de la rémunération de la société pour la concession 1, daté du 17 janvier 2017, montre qu'entre 2003 et 2016, la part de la rémunération de la société dans le coût total de la concession 1 est passée de 11,3 % à 8,4 %. En outre, les ratios des différents postes de rémunération (conduite des études, travaux, maîtrise foncière et commercialisation) ont baissé de manière significative entre 2003 et 2013. Cette baisse représenterait 600 k€ environ pour les seuls postes « études » et « commercialisation ».

Dans la mesure où la société estime qu'elle n'a pas vocation à « réaliser des marges excessives », elle a effectué des travaux supplémentaires à la demande du concédant ou sur sa propre proposition, « sans toutefois que l'équilibre des comptes de la société en soit affecté », c'est-à-dire, sans rémunération complémentaire. Ces informations ne figurent pas dans les rapports de gestion.

5.2 Les stipulations conventionnelles ne sont pas suffisamment claires quant aux modalités de calcul de la rémunération annuelle

Les articles 25.1 et 24.1 respectivement de la convention de concession 1 et de la convention de concession 2, signées le 1^{er} décembre 2010 avec la communauté urbaine de Lyon, stipulent que « l'imputation des charges est calculée à partir des éléments comptables de l'exercice considéré. »

Faute de précision, et faute pour le conseil d'administration de s'être saisi de ce sujet, la société opère une distinction entre une rémunération théorique annuelle et la rémunération réellement encaissée. Pour justifier les montants qu'elle arrête, elle utilise deux tableaux : l'un intitulé « justification rémunération », pour l'avancement financier théorique, et l'autre « détail rémunération », pour le calcul de la rémunération réellement imputée dans les comptes de la société à partir d'un transfert de charge des concessions. Ces deux tableaux figurent chaque année dans le dossier de clôture⁷¹ qui est présenté au commissaire aux comptes, comme justificatif des montants de la rémunération.

Ni l'annexe aux états financiers, ni le rapport de gestion, ne présentent la méthode retenue pour le calcul de la rémunération et la société ne dispose pas de tableau permettant de comparer la rémunération théorique à la rémunération appelée. Dès 2011, exercice à partir duquel le mandat de révision des états financiers a été confié à un nouveau cabinet, le commissaire aux comptes a exigé que soit ajoutée au dossier de clôture une note explicative pour justifier le passage de la rémunération théorique à la rémunération réelle. Cette note était d'autant plus nécessaire que la pratique de la société consiste à réduire un risque de « surfacturation » forfaitaire ou de surconsommation de l'enveloppe de rémunération qui ne permettrait pas de terminer l'opération avec le budget de rémunération alloué dans la convention.

Toutefois, les notes annuelles, ni datées, ni signées, sont particulièrement laconiques et ne permettent pas de faire le lien entre les données du tableau de calcul de la rémunération théorique et celles du tableau de la rémunération facturée.

A titre d'exemple, la note explicative pour 2015, intitulée « synthèse de la rémunération », pour les deux concessions, ne détaille aucun calcul mais « arrête » une rémunération en fonction de critères inconnus. La société précise que cette pratique aurait été validée par l'expert-comptable et le commissaire aux comptes et que les montants facturés chaque année sont présentés au conseil d'administration et figurent dans les rapports de gestion et les états financiers. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la société s'est toutefois engagée à « détailler et [à] clarifier cette note pour les exercices à venir, notamment lorsque des abattements sont effectués pour prévenir des risques. »

⁷¹ Le dossier de clôture est constitué des justificatifs à l'appui des soldes et des mouvements du compte de résultat et du bilan.

En définitive, la méthode retenue consiste à différer la comptabilisation d'une partie des recettes de rémunération. La société explique que cette pratique ne relève pas d'une volonté de minorer sa principale source de revenu « *mais au contraire, pour une filiale à 100 % des collectivités et n'ayant pas vocation à réaliser de bénéfices, le souhait d'ajuster et d'optimiser en permanence et en totale transparence avec les collectivités et ses services, le niveau de la rémunération appelée chaque année à son activité effective et dans le respect des équilibres financiers de la société (équilibre de ses charges).* »

La chambre observe qu'aucun des documents soumis à l'approbation du conseil d'administration ou de l'assemblée générale ne fait état d'une telle pratique. Elle constate par ailleurs que le conseil d'administration ne l'a pas autorisée, pas plus qu'il n'a décidé que la société, soumise aux dispositions du code de commerce, n'a pas « *vocation à réaliser de bénéfices.* »

5.3 Les modalités de rémunération de la société sont inadaptées aux conditions d'exercice de son activité

Comme le montre le tableau ci-dessous, le résultat net connaît une forte baisse depuis 2012, imputable principalement à la baisse du résultat d'exploitation dont la rémunération est une composante essentielle en termes de recettes, traduisant ainsi l'optimisation de la rémunération souhaitée par la société.

A partir des exercices suivants, le résultat financier, qui représente essentiellement la rémunération du capital versé de la société, constitue la part prépondérante du résultat net. Ainsi, l'impôt sur les sociétés porte d'avantage sur la rémunération du capital social que sur l'activité de la société.

Tableau 16 - Composition du résultat net de la société, période sous revue

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rémunération	2 034	2 448	2 284	2 551	2 308	2 390	2 391
Total recettes d'exploitation	2 179	2 512	2 609	2 874	2 484	2 554	2 628
Total charges d'exploitation	2 146	2 394	2 653	2 828	2 476	2 573	2 633
Résultat exploitation	33	118	- 44	46	8	18	- 5
Résultat financier	11	13	82	43	51	45	47
Résultat courant avant impôt	44	131	38	87	59	63	42
Résultat exceptionnel	99	1	2	- 34	3	- 27	0
Impôt sur les sociétés	0	0	13	13	13	5	6
Résultat net	143	132	27	40	48	31	36

Source : comptes et rapports de gestion de la société

La chambre relève que, dans le silence des stipulations conventionnelles, il revenait au conseil d'administration de valider les modalités de calcul de la rémunération et ses conséquences sur le résultat de la société, afin de ne pas laisser l'appréciation de cette pratique aux seuls expert-comptable et commissaire aux comptes. En outre, des explications plus détaillées auraient dû être exposées dans les rapports de gestion.

Au-delà de cette validation, la complexité même de la méthode montre les limites d'une rémunération calculée à partir d'une enveloppe financière forfaitaire particulièrement inadaptée à une société de prestations de service. Cette rémunération devrait essentiellement reposer en partie sur une comptabilisation des temps-homme, de façon à refléter au mieux son activité. Cette comptabilisation a été mise en place par la société dès 2015. Bien qu'elle soit encore perfectible, ses résultats sont communiqués aux services de la Métropole.

La chambre recommande à la société de revoir, en collaboration avec la Métropole, les stipulations conventionnelles relatives à sa rémunération.

6 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

L'information comptable et financière repose sur les trois documents suivants : les états financiers annuels certifiés, les rapports annuels de gestion prévu à l'article L. 232-1 du code de commerce et les comptes rendus à la collectivité prévus à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

6.1 Les états financiers et le compte de gestion

6.1.1 Les états financiers

Les états financiers sont présentés selon le formalisme issu de règlement du conseil national de la comptabilité⁷² du 23 juin 1999, qui impose un compte de résultat et un bilan uniques, intégrant les écritures comptables relatives aux opérations de concession et l'activité propre de la structure. Ils doivent être lus à l'aide des explications fournies au rapport de gestion, qui présentent séparément le résultat de chaque concession et le résultat de la société.

Par ailleurs, si les recettes d'exploitation correspondent essentiellement au produit de la vente des terrains aménagés et aux participations de la collectivité concédante, auxquels s'ajoutent ceux liés à l'activité propre de la société, le montant des charges comprend les charges réelles de la société (dont les charges de personnels), ainsi que des charges calculées qui correspondent au coût de revient des terrains vendus, non pas réels mais estimés à partir d'un calcul dit « à l'avancement », imposé par le règlement comptable précité.

La différence entre les produits réels des comptes des concessions et les coûts de revient constitue le résultat annuel provisoire des opérations concédées qui doit être neutralisé, de façon à ne pas détériorer ou améliorer artificiellement la situation nette de la société. En fin d'opération, le solde définitif est reversé à la collectivité en cas d'excédent, ou comblé par une participation supplémentaire de cette même collectivité en cas de déficit. Le solde de ce compte ne saurait être confondu avec le montant de la participation du concédant aux opérations prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

L'annexe aux états financiers de la société présente, dans un tableau qui résume les principales informations relatives aux concessions, une colonne qui ne prend en compte que le montant de la participation d'équilibre de la Métropole, en vertu des stipulations de l'article 21.2.2 des traités de concessions. Cette participation d'équilibre n'est cependant qu'une partie de la participation globale au financement des opérations, laquelle comprend aussi des rachats d'ouvrages ou une participation au coût des équipements publics.

La réglementation comptable précise bien que l'annexe aux états financiers doit présenter la participation globale du concédant, telle qu'elle est présentée dans les conventions de concession et leurs avenants, et non pas seulement la participation d'équilibre qui n'est pas explicitement prévue par la réglementation. Sur ce point, la chambre ne partage pas la position de la société qui assimile la notion de participation globale prévue par la réglementation comptable et par le code de l'urbanisme à la notion de participation d'équilibre qui est propre aux traités de concession, mais qui n'a pas de fondement juridique.

6.1.2 Les rapports de gestion

Les rapports de gestion présentent chaque année une analyse financière établie à partir des comptes des activités propres de la société. Ils montrent une évolution favorable du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie pour les exercices 2010 à 2016.

⁷² Remplacé en 2009 par l'autorité des normes comptables (ANC).

Tableau 17 – Evolution de la trésorerie de la société, période sous revue

En k€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement	1 814	1 970	1 558	1 977	2 084	2 224	2 191
Besoin en fonds de roulement	338	- 471	- 553	147	- 433	- 277	- 1 647
Trésorerie	2 152	2 441	2 112	1 830	2 515	2 501	3 838

Source : rapports de gestion

Ces évolutions traduisent une situation financière saine, l'augmentation du fonds de roulement tenant essentiellement au cumul des résultats capitalisés. Elle n'appelle pas de remarque particulière de la chambre, sous réserve des incertitudes relatives à la rémunération de la société.

6.2 Les comptes rendus à la collectivité

En application de l'article L. 1523-2 du CGCT, la concession d'aménagement doit prévoir les modalités de contrôle technique, financier et comptable exercé par la concédant dans les conditions prévues à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme : « *Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant ; à cet effet, 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. »*

Les conventions de concession reprennent ces obligations légales en les précisant. La société respecte ses obligations légales et contractuelles en adressant à la collectivité des comptes rendus précis.

- 6.2.1 La société n'est pas intervenue auprès de la Métropole pour assurer la cohérence entre les données des comptes rendus et celles des délibérations prises pour les adopter

Selon l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, l'ensemble des documents qui composent le compte rendu à la collectivité (CRAC) est soumis à l'examen de l'organe délibérant qui se prononce par un vote. Toutes les délibérations présentent de façon synthétique, sous forme d'un tableau, le bilan en recettes et en dépenses des ZAC, en détaillant, le bilan prévisionnel au 1^{er} janvier de l'année, le réalisé en fin d'année, le reste à faire et le bilan prévisionnel au 1^{er} janvier de l'exercice suivant.

La chambre remarque que ces délibérations ne devraient pas porter sur les ZAC mais sur les concessions elles-mêmes, dont les ZAC ne sont qu'une composante. Elle note par ailleurs que les informations financières contenues dans les délibérations ne concordent que rarement avec celles des CRAC.

Pour l'exercice 2008, les dépenses de la délibération sont supérieures de 23 M€ à celle du CRAC présenté à la collectivité. De même, les recettes sont supérieures de 90 M€. Selon la société, les chiffres inscrits dans la délibération correspondraient à ceux de toute la concession et non pas uniquement à la ZAC. Le bilan consolidé de toute la concession produit à la chambre sous la forme d'un tableau confirme l'explication avancée par la société mais ne fait pas partie du CRAC remis alors à la collectivité.

Pour l'exercice 2009, les sommes reportées concernent bien toute la concession mais la délibération affiche un écart de 3,3 M€ entre les recettes et les dépenses du bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2009, alors même qu'il était équilibré en recettes et en dépenses.

Selon la délibération relative à l'exercice 2010, les dépenses prévisionnelles de la ZAC 1 au 1^{er} janvier de l'exercice sont identiques à celles au 1^{er} janvier de l'exercice précédent, ce que la société considère comme « *une erreur de reporting des services de la Métropole.* » Quant à la ZAC 2, le montant des dépenses au bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2010, selon la délibération du conseil de communauté, correspond au montant total des dépenses pour toute la concession, soit une différence de 2,6 M€, tandis que les dépenses et recettes réalisées selon la délibération ne correspondent pas aux dépenses et recettes du CRAC, et notamment la participation de la communauté urbaine qui présente une différence de 1,5 M€.

Pour l'exercice 2011, les montants reportés pour la ZAC 2 dans la délibération du 25 juin 2012 sont effectivement ceux de la ZAC et non plus ceux de toute la concession, comme pour l'exercice précédent. Par ailleurs, les dépenses et recettes du bilan prévisionnel de la ZAC 1 au 1^{er} janvier 2011 selon le CRAC 2011, présentent un écart de 3 M€ avec les montants repris dans la délibération. Enfin, les dépenses et recettes du bilan prévisionnel au 1^{er} janvier 2011 selon la délibération, ne correspondent pas au dernier bilan alors arrêté par le conseil de communauté, par la délibération du 17 octobre 2011, soit 225 424 k€ HT au lieu de 225 553 k€.

La délibération relative à l'exercice 2012 pour la ZAC 1 reporte les recettes et dépenses de toute la concession, soit une différence de 16,8 M€ avec les montants concernant la ZAC uniquement. Le même type de confusion persiste pour cette même ZAC, au titre de l'exercice 2013, mais les montants inscrits pour toute la concession ne sont pas ceux de 2013 mais ceux de l'exercice 2012, conduisant à une différence de 14,4 M€. En outre, aucune explication n'a pu être apportée quant à la différence de plus de 7 M€ entre les recettes réalisées en 2013, selon la délibération (201 565 k€), et les mêmes recettes, selon le CRAC (208 864 k€). En 2014, une différence de même type peut être relevée entre les dépenses de la ZAC, selon le CRAC (224 145 k€), et celles reportées dans la délibération (227 108 k€).

En ce qui concerne la concession 2, dans le CRAC arrêté au 31 décembre 2012, le nouveau bilan de la concession (312 M€ en recettes, 295 M€ en dépenses) ne correspond pas à ce qui a été décidé par le concédant, par délibération du 12 novembre 2012, et est déséquilibré de 17 M€. La même remarque peut être faite pour le bilan ajusté du CRAC 2011 qui est présenté en déséquilibre de 8 M€, alors qu'il était équilibré dans le CRAC 2011. Le nouveau bilan financier prévisionnel fixé par la délibération du 18 novembre 2013 est repris de façon erronée dans la première colonne du CRAC 2013 (328 M€ en dépenses et 304 M€ en recettes) et est déséquilibré. La même observation peut être formulée pour la deuxième colonne qui devrait reprendre les montants du bilan ajusté du CRAC 2012.

Enfin, pour l'exercice 2016, si les montants de la colonne du bilan prévisionnel ajusté au 1^{er} janvier 2016 sont cohérents entre la délibération et le CRAC, les montants des autres colonnes de la délibération concernent toute la concession, qu'il s'agisse de l'une ou l'autre ZAC. Par ailleurs, pour la ZAC 1 uniquement, le reste à faire, selon la délibération, ne correspond manifestement pas à la différence entre le prévisionnel et le réalisé, l'erreur de calcul étant de plus de 5 M€.

Dans le cadre du contrôle financier prévu dans les conventions de concession, la société est invitée à se rapprocher des services de la Métropole afin de garantir la concordance des montants inscrits dans les délibérations présentées à l'assemblée délibérante avec ceux inscrits dans les comptes rendus à la collectivité.

8.2.2 L'évolution de la masse salariale de la société

D'une manière générale, les rapports de gestion n'expliquent jamais la dynamique de l'évolution de la masse salariale : incidence des nouveaux recrutements et des départs, incidence de l'évolution de l'indice de rémunération de la grille salariale de la convention qui a progressé de 15 % au cours de la période sous revue, incidence des primes.

La société suit les rémunérations du personnel au moyen de deux tableaux : le premier couvre la période 2010-2014, le second la période 2014-2017. Les informations de gestion disponibles dans les deux tableaux ne sont pas totalement identiques. Un retraitement à partir de la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADSU) a été nécessaire pour ajouter dans le tableau 2014-2017 la catégorie (cadre ou ETAM) des agents et permettre l'établissement des masses salariales par catégorie. Même à l'issue de ces retraitements, les données ne présentent pas un niveau de fiabilité satisfaisant.

Tableau 24 - Masse salariale par catégorie (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cadre(s) dirigeant(s) ⁹⁶	232 843	245 996	245 010	234 485	174 315	207 993	217 219
IC	480 520	583 237	663 730	691 793 ⁹⁷	719 142	812 343	891 830
ETAM	78 500	111 077	115 210	211 613	222 246	225 335	269 170

Source : tableau d'évolution des salaires et état du personnel

En raison du manque de fiabilité des données de gestion, incohérentes d'une année sur l'autre, et même sur la même année, en fonction des tableaux de gestion considérés, il est impossible de calculer un salaire moyen.

En conséquence, il n'est pas possible d'effectuer un rapprochement entre les salaires bruts moyens par catégorie et une étude de la SCET de juillet 2016, sur un panel de sociétés d'aménagement qui établit un niveau moyen de salaire de base en 2015, de 32,3 k€ pour les assistantes, 81,4 k€ pour les cadres de direction, 55,7 k€ pour les chefs de projet et 47,8 k€ pour les responsables d'opération.

Sur la période 2010-2016, la chambre constate, pour la population de cadres, un accroissement de la part des primes dans la rémunération. Les primes, qui ne représentaient globalement que 1,39 % des salaires de base des cadres en 2010, en représentent 3,1 % en 2016.

Alors que le salaire de base moyen des cadres varie entre 43 084 € et 54 685 € entre 2010 et 2016 (+ 27 %), la prime moyenne (pour la même catégorie) passe de 471 €⁹⁸ à 1 692 €⁹⁹ (x 3,6). Les montants en jeu sont relativement faibles mais la tendance témoigne d'un mouvement d'individualisation des salaires. Huit cadres sur 14 touchaient une prime annuelle en 2010, 13 sur 13 en 2016.

⁹⁶ Source : grands livres de la société, compte 621400 « Personnel prêté à l'entreprise – SCET » + compte 621401 « PMAD SCET CP + CET » - solde débiteur net.

⁹⁷ Le salaire de la responsable administrative et financière ne figurant pas dans le tableau au titre de l'année 2013, la valeur retenue la concernant a été la moyenne entre son salaire 2012 et son salaire 2014 (soit 55 000 € bruts, hors primes).

⁹⁸ Ecart de 700 à 1 200 € pour les huit seuls cadres concernés.

⁹⁹ Ecart de 800 à 3 500 € pour les 13 cadres concernés (la totalité).

Tableau 25 - Décomposition de la rémunération entre salaire de base et primes - 2010-2014

En €		Ensemble du personnel	Cadres	Taux de prime des cadres
2010	Salaires de base	551 420	473 920	
	Primes	7 600	6 600	1,39 %
2011	Salaires de base	683 953	574 287	
	Primes	10 350	8 250	1,44 %
2012	Salaires de base	758 241	645 230	
	Primes	20 700	18 500	2,87 %
2013	Salaires de base	827 875	619 063	
	Primes	20 530	17 730	2,86 %
2014	Salaires de base	918 438	699 942	
	Primes	22 950	19 200	2,74 %
2015	Salaires de base	1 018 878	704 035	
	Primes	24 800	19 400	2,76 %
2016	Salaires de base	1 095 450	710 911	
	Primes	32 300	22 000	3,1 %

Source : tableau d'évolution des salaires et état du personnel

Aucune présentation des modalités d'attribution des primes ne figure dans les comptes rendus de groupe de direction ou de conseil d'administration qui semble ne pas avoir été informés du principe de l'attribution des primes. Par contre, le conseil d'administration a autorisé expressément la mise en place d'un complément de retraite, au sens de l'article 83 du code général des impôts, lors de sa réunion du 11 décembre 2008.

Dans ses observations provisoires, la chambre recommandait à la société de préciser dorénavant les éléments constitutifs de l'évolution de sa masse salariale dans les rapports de gestion. En réponse, la société a indiqué qu'elle allait suivre cette recommandation.

8.2.3 Les avantages en nature

En 2016, un téléphone portable professionnel avait été attribué à 17 salariés, des chèques vacances ont été mis en place en 2015 et des tickets restaurant à partir de 2007. Ces avantages représentent des sommes modestes¹⁰⁰ et sont retranscrits dans les fiches de paie. Le conseil d'administration, lors de sa réunion du 20 octobre 2017, a attribué à l'unanimité ces avantages qui relèvent d'une pratique très répandue dans les entreprises privées.

Par contre, la société prend en charge, pour l'ensemble de son personnel, un voyage d'études dans différentes villes européennes : Bordeaux en 2008, Hambourg en 2009, Venise en 2010, Berlin en 2011, Lisbonne en 2014 et Vienne en 2016. Ces voyages sont évoqués au cours de réunions de coordination interne de projet mais ne semblent pas avoir été autorisés par le conseil d'administration.

Dans ses observations provisoires, la chambre avait invité la société à saisir le conseil d'administration de cette question, afin de clarifier le statut de ces voyages, ainsi que les modalités de prise en charge par la société des frais occasionnés et le régime des absences accordées au personnel. Dans sa réponse, la SPL a indiqué prendre bonne note de cette observation et s'est engagée à informer désormais le conseil d'administration de son voyage annuel d'étude.

¹⁰⁰ 27 k€ à la charge de la société en 2016, le prix des forfaits de téléphone mobile est compris entre 23 € et 90 € mensuel.

9 CONCLUSION

La société Lyon Confluence exerce efficacement sa mission d'aménageur dans le cadre d'un projet urbain majeur. Sa rémunération contractuelle représente, fin 2017, 9 % des dépenses cumulées, comptabilisées au titre de l'exécution de ces contrats. Les résultats nets annuels, faibles mais constamment positifs depuis 2011, sont atteints grâce aux contrats que la Métropole attribue directement à la société, sous le régime de la quasi-régie mais surtout grâce à la rémunération du capital social.

La SPL autorise une réelle souplesse de gestion, qu'il s'agisse du recrutement de compétences, des modalités de gestion ou de la liberté de commercialisation des terrains aménagés sans solliciter l'avis des domaines.

Toutefois, les insuffisances du cadre juridique et comptable des SPL, déjà relevées en partie dans un rapport de la Cour des comptes¹⁰¹ et d'un rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration et du conseil général économique et financier¹⁰², sont parallèlement susceptibles de conduire à des pratiques contestables : la participation au capital de collectivités dont les compétences sont extérieures à l'objet social de la société et à la réalité de son activité, la mise en place purement formelle d'instances de gouvernance propres aux actionnaires minoritaires (assemblée spéciale, censeurs) qui ne jouent pas leur rôle, le pilotage de la société par les services de la collectivité, actionnaire principal et donneur d'ordre unique, au nom du contrôle analogue, au risque d'empiéter sur les prérogatives du conseil d'administration et de nuire à la bonne information des élus, le recours à des contrats in house portant sur des prestations que la société sous-traite elle-même en partie avec des conditions de mise en concurrence plus souples et l'absence de transparence sur les modalités de détermination des charges foncières cédées par la société aux différents promoteurs.

¹⁰¹ Référé du 15 juin 2017 sur « les insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques. »

¹⁰² Revue des dépenses de juin 2017 portant sur « la maîtrise des risques par les entreprises publiques locales », réalisée dans le cadre du dispositif d'évaluation des dépenses publiques, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

10 ANNEXES

10.1 Annexe 1 – La gouvernance de la société

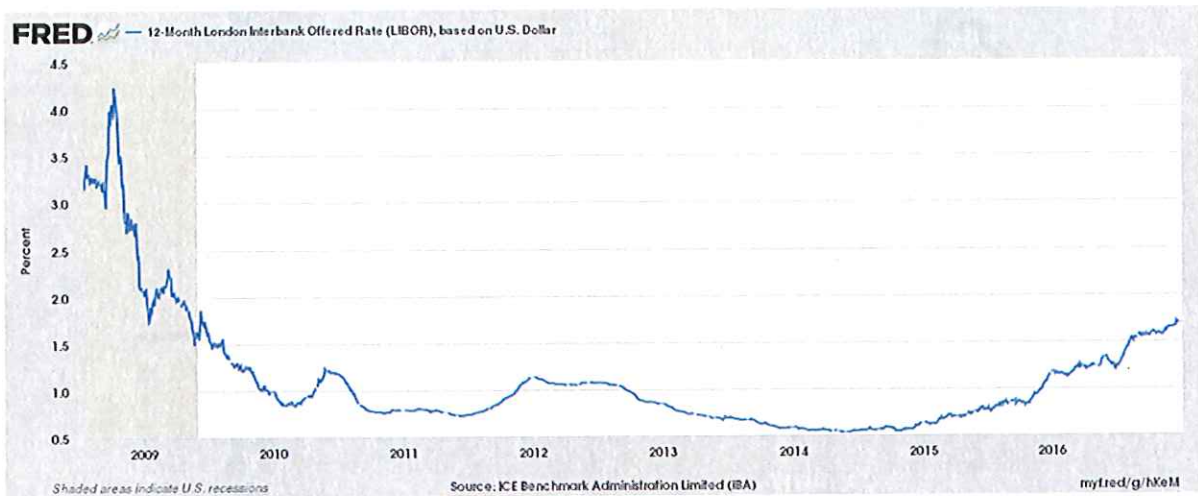
Tableau 26 - Membres du conseil d'administration et de l'assemblée générale

Année	Membres du CA	Membres de l'AG
2008	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
2009	2. J. DARNE (CU)	2. G. BUNA (VDL)
	3. L. LÉVÊQUE (CU)	3. A. DE LAVERNÉE (CG 69)
2010	4. P. BOUJU (CU)	4. T. BRAILLARD (RRA)
	5. A. GIORDANO (CU)	5. G. BARRET (La Mulatière)
2011	6. R. CRIMIER (CU)	6. F.-N. BUFFET (Oullins)
	7. D. BROLIQUIER (CU)	7. M. CHAPAS (Sainte-Foy)
2012	8. G. BARRET (CU)	
	9. R. BERNARD (CU)	
2013	10. Y. DESCHAMPS (CU)	
	11. G. BUNA (VDL)	
2014	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
	2. M. LE FAOU (CU)	2. L. PELAEZ (VDL)
	3. G. CLAISSE (CU)	3. A. DE LAVERNÉE (CG 69)
	4. A. BRUGNERA (CU)	4. A. FRIEDENBERG (RRA)
	5. R. BRUMM (CU)	5. V. DECHAMPS (La Mulatière)
	6. G. BARRET (CU)	6. S. GUILLEMIN (Oullins)
	7. C. BURILLON (CU)	7. B. GILLET (Sainte-Foy)
	8. H. GUIMET (CU)	
	9. R. BERNARD (CU)	
	10. D. BROLIQUIER (CU)	
	11. L. PELAEZ (VDL)	
2015	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
	2. M. LE FAOU (CU)	2. L. PELAEZ (VDL)
	3. G. CLAISSE (CU)	3. D. VALÉRO (CG 69)
	4. A. BRUGNERA (CU)	4. A. FRIEDENBERG (RRA)
	5. R. BRUMM (CU)	5. V. DECHAMPS (La Mulatière)
	6. G. BARRET (CU)	6. S. GUILLEMIN (Oullins)
	7. C. BURILLON (CU)	7. B. GILLET (Sainte-Foy)
	8. H. GUIMET (CU)	
	9. R. BERNARD (CU)	
	10. D. BROLIQUIER (CU)	
	11. L. PELAEZ (VDL)	
2016	1. G. COLLOMB (CU)	1. G. COLLOMB (CU)
	2. M. LE FAOU (CU)	2. L. PELAEZ (VDL)
	3. G. CLAISSE (CU)	3. D. VALÉRO (CG 69)
	4. A. BRUGNERA (CU)	4. E. BLANC (RRA)
	5. R. BRUMM (CU)	5. V. DECHAMPS (La Mulatière)
	6. G. BARRET (CU)	6. S. GUILLEMIN (Oullins)
	7. C. BURILLON (CU)	7. B. GILLET (Sainte-Foy)
	8. H. GUIMET (CU)	
	9. R. BERNARD (CU)	
	10. D. BROLIQUIER (CU)	
	11. L. PELAEZ (VDL)	

Source : rapports de gestion du conseil d'administration à l'assemblée générale

Annexe 2 : Evolution du Libor. USD 12 mois, de l'indicateur de pente CMS10-CMS2 au cours de la période sous revue et évolution de l'Euribor 12 mois.

Graphique 2 - LIBOR USD 12 mois - évolution sur la période sous revue



Source : banque fédérale de Saint-Louis. <https://fred.stlouisfed.org/categories/33003>

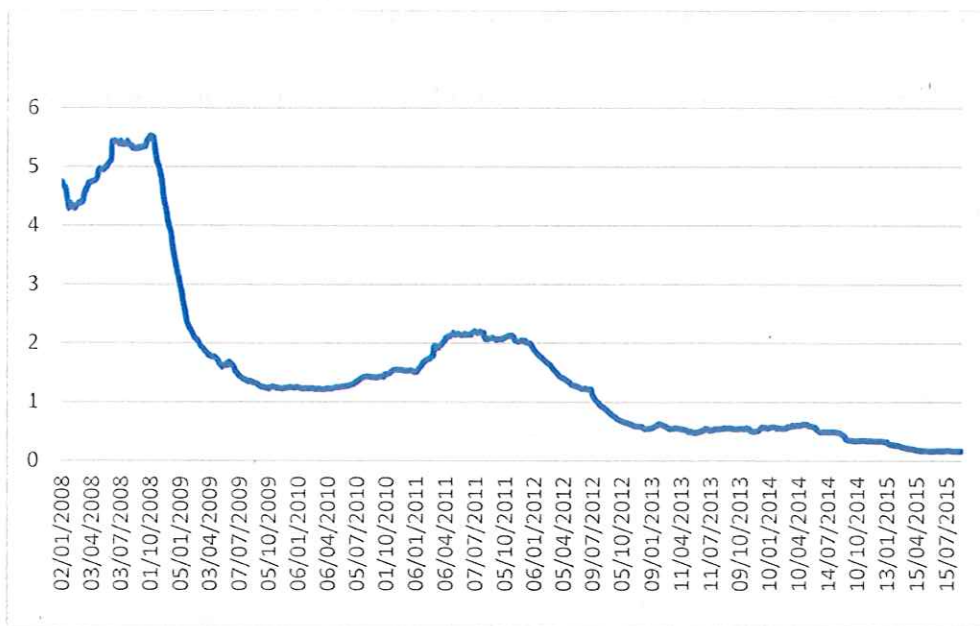
Graphique 3 - Evolution de l'indicateur de pente CMS 10 - CMS 2 - période sous revue



Source : site internet de la CBC Banque, graphique CRC

Rapport d'observations définitives – SPL Lyon Confluence (Métropole de Lyon)

Graphique 4 - Evolution de l'Euribor 12 mois



Source : site internet de la Banque de France, graphique CRC

10.2 Annexe 2 – La commande publique

Tableau 27 – Seuils réglementaires et internes applicables

Date	Seuils réglementation	Seuils internes SPL
Décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649.	<p>Travaux : 5 270 000 € HT. Fournitures courantes et services (FCS) : 210 000 € HT.</p>	<p>Guide présenté au conseil d'administration du 4 mai 2006.</p> <p>Travaux : 5 270 000 € HT. FCS: 210 000 € HT.</p> <p>La commission d'appel d'offres intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 210 000 € HT pour les FCS ; - au-delà d'1 M€ HT pour les travaux.
Décret modificatif n° 2008-1334 du 17 décembre 2008.	<p>Travaux : 5 150 000 € HT. FCS : 206 000 € HT.</p>	<p>Guide présenté au conseil d'administration du 19 juin 2008.</p> <p>Travaux : 5 150 000 € HT. FCS : 206 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 206 000 € HT pour les FCS ; - au-delà d'1M€ HT pour les travaux. <p>Travaux entre 0 et 4 000 € HT : modalités « facultatives ». Travaux entre 4 001 et 90 000 € HT : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux entre 90 001 et 5 150 000 € HT : avis sur internet et BOAMP (+ commission des marchés et achats au-delà d'1 M€ HT).</p> <p>FCS entre 0 et 4 000 € HT : modalités « facultatives ». FCS entre 4 001 et 40 000 € HT : consultation de trois à cinq opérateurs. FCS entre 40 001 et 206 000 € HT : avis internet + BOAMP.</p>

Rapport d'observations définitives – SPL Lyon Confluence (Métropole de Lyon)

<p>modificatif n° 2009-1702 du 30 décembre 2009.</p>	<p>Travaux : 4 845 000 € HT. FCS : 193 000 € HT.</p>	<p>Troisième version datée du 1^{er} mars 2010. Travaux : 4 845 000 € HT. FCS : 193 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 193 000 € pour les FCS ; - au-delà d'1 M€ pour les travaux. <p>Travaux de 0 à 20 000 € : modalités « facultatives ». Travaux de 20 001 à 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux de 90 001 à 4 845 000 € : site internet + BOAMP. FCS de 0 à 20 000 € : modalités « facultatives ». FCS de 20 001 à 50 000 € : consultation de trois à cinq fournisseurs. FCS de 50 001 à 193 000 € : BOAMP + site internet.</p> <p>Quatrième version datée de février 2012.</p> <p>Travaux : 5 000 000 € HT. FCS : 200 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 200 000 € pour FCS ; - au-delà d'1 M€ pour travaux. <p>Travaux entre 0 et 15 000 € : modalités « facultatives ». Travaux entre 15 001 et 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux entre 90 001 et 5 M€ : BOAMP + site internet.</p> <p>FCS entre 0 et 15 000 € : modalités « facultatives ». FCS entre 15 001 et 50 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. FCS entre 50 001 et 200 000 € : avis sur internet + BOAMP.</p>
<p>Décret modificatif n° 2011-2027 du 29 décembre 2011.</p>	<p>Travaux : 5 000 000 € HT. FCS : 200 000 € HT.</p>	<p>Troisième version datée de février 2012.</p> <p>Travaux : 5 000 000 € HT. FCS : 200 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 200 000 € pour FCS ; - au-delà d'1 M€ pour travaux. <p>Travaux entre 0 et 15 000 € : modalités « facultatives ». Travaux entre 15 001 et 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux entre 90 001 et 5 M€ : BOAMP + site internet.</p> <p>FCS entre 0 et 15 000 € : modalités « facultatives ». FCS entre 15 001 et 50 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. FCS entre 50 001 et 200 000 € : avis sur internet + BOAMP.</p>

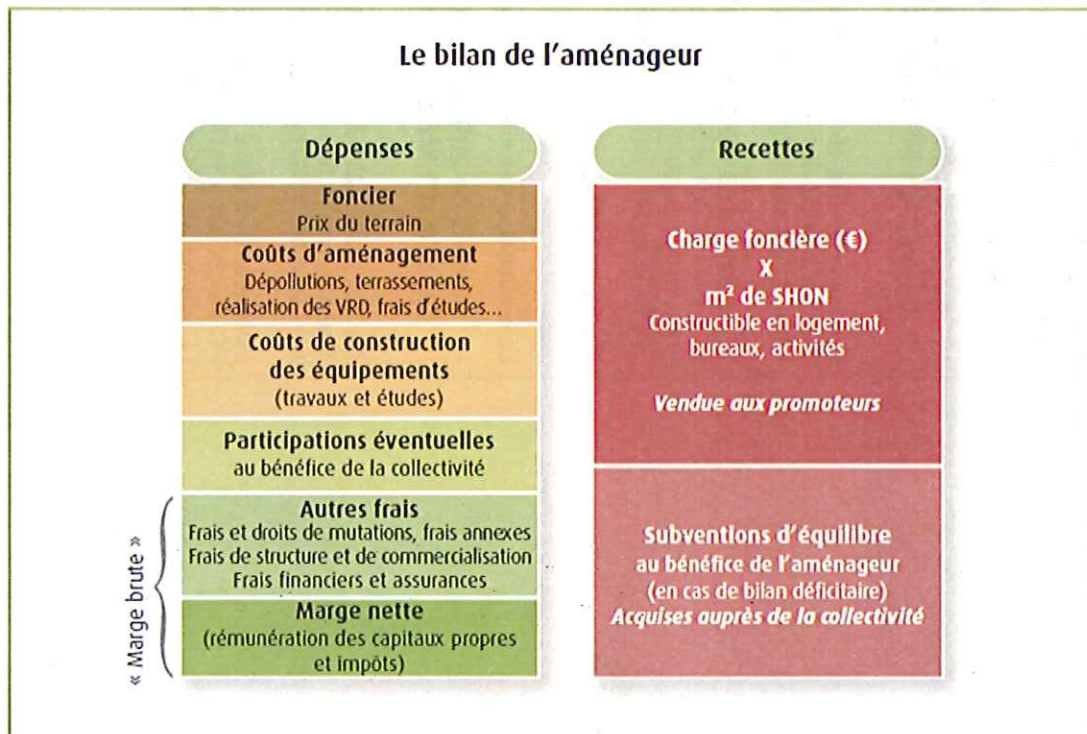
<p>Décret modificatif n° 2013-1259 du 27 décembre 2013.</p>	<p>Travaux : 5 186 000 € HT. FCS : 207 000 € HT.</p>	<p>Cinquième version datée de janvier 2014.</p> <p>Travaux : 5 186 000 € HT. FCS : 207 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 207 000 € pour les FCS ; - au-delà d'1 M€ pour les travaux. <p>Travaux entre 0 et 15 000 € : modalités « facultatives ». Travaux entre 15 001 et 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Entre 90 001 et 5 186 000 € : site internet + BOAMP</p> <p>FCS entre 0 et 15 000 € : modalités « facultatives ». FCS entre 15 001 et 50 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Entre 50 001 et 207 000 € : site internet + BOAMP.</p> <p>Septième version datée de janvier 2016.</p> <p>Travaux : 5 225 000 € HT. FCS : 209 000 € HT.</p> <p>La commission des marchés et achats intervient :</p> <ul style="list-style-type: none"> - au-delà de 209 000 € pour FCS ; - au-delà d'1 M€ pour travaux. <p>Travaux jusqu'à 25 000 € : modalités « facultatives ». Travaux entre 25 001 et 90 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. Travaux entre 90 001 et 5 225 000 € : site internet + BOAMP.</p> <p>FCS jusqu'à 25 000 € : modalités « facultatives ». FCS de 25 001 à 50 000 € : consultation de trois à cinq opérateurs. FCS de 50 001 à 209 000 € : avis internet + BOAMP.</p>
<p>Décret modificatif n° 2015-1904 du 30 décembre 2015.</p>	<p>Travaux : 5 225 000 € HT. FCS : 209 000 € HT.</p>	<p>Pas de version transmise.</p>
<p>Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Pour les seuils : voir article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.</p>	<p>≤ 25 000 € HT : marché négocié ou MAPA. ≥ 25 000 € HT : MAPA. Travaux : 5 225 000 € HT. FCS : 209 000 € HT.</p>	

10.3 Annexe 3 – Les déterminants de la charge foncière

➤ Pour l'aménageur

Dans une opération d'aménagement d'envergure, la valeur des terrains équipés est fondée sur les droits à construire qu'ils comportent. On parle de charges foncières par m² de SHON autorisée.

Le prix de vente des terrains équipés est le fruit d'un raisonnement qui permet à l'aménageur d'équilibrer son bilan :



La charge foncière résulte d'une série d'opérations :

- ◆ changement de réglementation ;
- ◆ restructuration foncière (le cas échéant) ;
- ◆ aménagements physiques (viabilisations, dépollutions...).

Le montant de la charge foncière se décompose entre :

- ◆ le prix d'achat du terrain brut, versé au propriétaire initial ;
- ◆ les divers coûts de mutation, frais annexes, frais d'études ;
- ◆ les coûts de libération du terrain ;
- ◆ les coûts d'aménagement (super et infrastructures, etc.) ;
- ◆ la rémunération de l'aménageur.

➤ Pour le promoteur

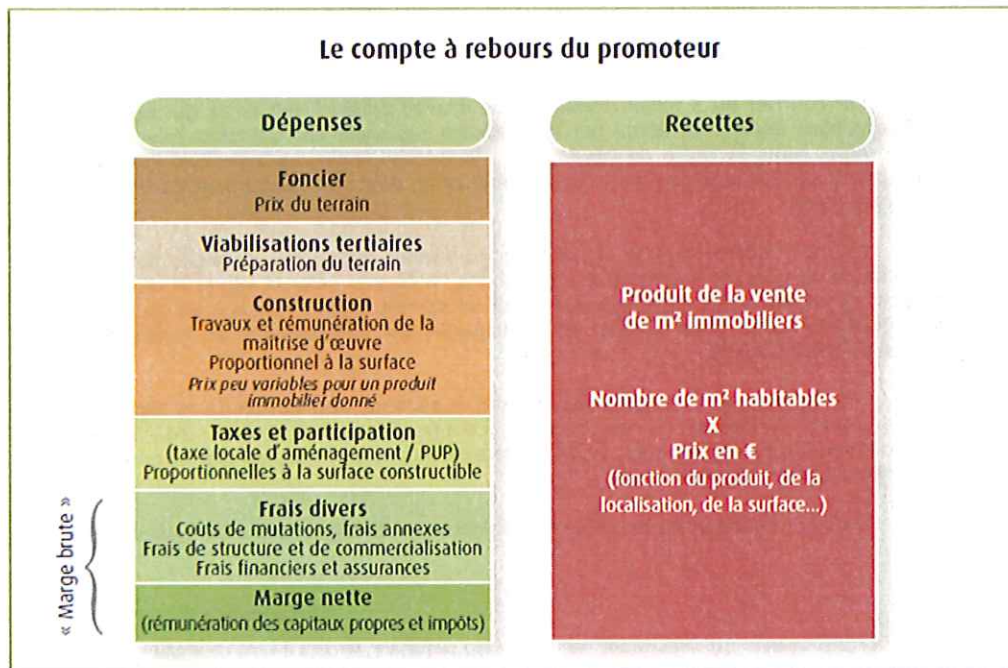
Pour le promoteur, dernier intervenant de la chaîne de production immobilière, le prix d'achat du terrain est souvent peu négociable, à un instant donné : ou bien les prix sont déjà établis, en tissu diffus, ou bien l'aménageur a déjà fixé ses niveaux d'exigence.

Pour savoir si son opération est réalisable, le promoteur établit un compte à rebours. Le point de départ de son raisonnement est le prix immobilier, dit « *prix de sortie* », auquel il espère vendre son programme. Ses prévisions peuvent être assez précises, sur des opérations relativement courtes (deux ans en moyenne), grâce au dispositif de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), qui lui permet de pré-vendre une partie de son opération et d'en garantir ainsi une partie du financement et de la commercialisation.

Le promoteur déduit de son chiffre d'affaires prévisionnel les différents postes incompressibles :

- ♦ la marge nette, qui doit s'élever à un minimum de 5 % pour rémunérer les capitaux propres ;
- ♦ les dépenses nécessaires à la production immobilière et à la vente : coûts de construction, de viabilisation éventuelle, frais généraux de la structure, frais financiers, frais de notaires et d'études, etc.

Une fois ces postes déduits, le montant restant est consacré à l'acquisition du terrain.



CRC Auvergne, Rhône-Alpes
KAR A191114 KJF

24/07/2019

RHÔNE
LE DÉPARTEMENT



CHRISTOPHE GUILLOTEAU
PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL

Mme Marie-Christine DOKHÉLAR
Présidente
Chambre régionale des comptes
CS 23624
69503 Lyon cedex 3

LRAR - Gestion de la SPL Lyon Confluence ;
Rapport d'observations définitives

Lyon, le **22 JUL. 2019**

Madame la Présidente,

Par courrier du 5 juillet dernier, vous m'avez adressé une copie du rapport d'observations définitives établi par la Chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes dans le cadre de l'examen de la gestion, pour les exercices 2008 à 2016, de la société publique locale Lyon Confluence, dont le Département du Rhône est actionnaire.

Je vous informe que ce rapport d'observations définitives n'appelle pas de réponse de la part du Département du Rhône, même si celui-ci regrette que ce rapport ne retienne pas les moyens de droit et de fait exposés dans mon courrier du 30 janvier 2019 pour justifier la participation du Département du Rhône au capital de cette société.

Par ailleurs, je vous confirme que dès la seconde notification de ce rapport d'observations définitives, il sera procédé, comme l'impose l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, à son inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion du Conseil départemental.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, mes salutations distinguées.

Christophe GUILLOTEAU



Votre interlocuteur : Muriel HENNETIN
☎ 04 72 61 78 99
✉ Muriel.hennetin@rhone.fr
Vos réf. : KAR D191723 KJF
Nos Réf. : IG-EBR/CAR-19/07-01

DÉPARTEMENT DU RHÔNE
HÔTEL DU DÉPARTEMENT - 29-31 COURS DE LA LIBERTÉ - 69433 LYON CEDEX 03

le Président



CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A191257 KJF

30/08/2019

Lyon, le 29 AOUT 2019

Madame la Présidente,

Par lettre du 5 juillet 2019 parvenue le 8 juillet 2019, vous me communiquiez le rapport d'observations définitives que la Chambre Régionale des Comptes a adopté dans le cadre de la vérification des comptes et l'examen de la gestion de société publique locale (SPL) Lyon Confluence, pour les exercices 2008 à 2016.

Vous avez bien voulu depuis lors prolonger jusqu'au 2 septembre le délai pour vous présenter une réponse, je vous en remercie.

Au regard de la formulation définitive des observations de la juridiction, il me semble utile d'apporter les précisions développées ci-après, énoncées selon la numérotation des différents chapitres du rapport.

Sur le § 2.1, p.10 à 13, relatif aux collectivités membres de la SPL et la composition du capital social

Cette mention évoque la nécessité de réinterroger, en concertation avec les différentes collectivités territoriales actionnaires, la composition du capital social, notamment pour tenir compte des évolutions législatives récentes qui ont modifié leurs compétences.

.../...

Madame Marie-Christine Dokhélar
Présidente
Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124, Boulevard Vivier Merle
69503 Lyon cedex 03

Référence DGD/DF/DAR/19.08.26

Métropole de Lyon
29, rue du Lac - CS 33609
69626 Lyon cedex 03
tél. 33 (0)4 78 63 40 50

la métropole
GRANDLYON



Je note que les parts reçues du Département du Rhône, au nombre de 45, l'ont été en date du 1^{er} janvier 2015, en conséquence de la création de la Métropole de Lyon, et non au 21 février 2013 comme indiqué en page 11 du rapport, ainsi que dans le tableau n°1.

Par ailleurs, s'agissant de la situation des trois communes actionnaires situées à l'ouest du Rhône, il n'est pas contestable que le projet d'aménagement, compte tenu de son ampleur et de ses enjeux, dispose d'un fort impact sur leur territoire et leur développement, ce qui justifie à ce jour leur association à la gouvernance de la société. Compte tenu de l'observation de la Chambre, je demanderai à la SPL de saisir les maires concernés afin d'examiner les modalités de mise en conformité avec les dispositions du CGCT.

Sur le § 3.1.2 p.20 à 21, relatif aux missions ponctuelles confiées par contrats distincts

Les missions confiées à la SPL par contrats distincts et qui sont énumérées au rapport s'avèrent être en lien étroit avec les opérations d'aménagement qui lui étaient concédées. Elles rentraient toutes dans les attributions statutaires de la SPL. Le fait de les lui attribuer lui permettait un pilotage global et coordonné, ce qui représentait un intérêt indéniable pour la réussite d'ensemble du projet.

Le choix du Grand Lyon de recourir ainsi à un opérateur unique n'a donc jamais été dicté par la volonté de s'exonérer des règles de la commande publique, pour une grande part déjà applicables à la SPL, mais bien par le seul souci de garantir les meilleures chances de succès à l'opération d'envergure qui était poursuivie.

Quoi qu'il en soit, la problématique soulevée par la juridiction n'est plus d'actualité, dans la mesure où, comme elle le souligne en conclusion de son observation, la SPL est soumise, depuis le 1^{er} avril 2016, aux mêmes règles de publicité et de mise en concurrence que les collectivités territoriales actionnaires.

Sur le § 3.2 p.21 à 24, relatif à l'exercice du contrôle analogue

Comme l'évoque le rapport page 22, la Métropole de Lyon dispose d'une influence décisive sur les objectifs stratégiques de la société comme sur ses décisions importantes.

... / ...

En attestent non seulement sa participation au capital à hauteur de plus de 90% et sa représentation ultra-majoritaire au conseil d'administration, mais aussi la qualité du président de la SPL.

Ainsi, il ne fait aucun doute que l'ensemble des décisions stratégiques, comme l'essentiel des activités opérationnelles de la société, interviennent sous un contrôle très étroit de l'actionnaire majoritaire, analogue à celui qu'il développe sur ses propres services.

En revanche, la Chambre souligne l'insuffisance du rôle effectivement assumé par l'instance ad-hoc statutairement dédiée au contrôle de la société par ses actionnaires, et pointe paradoxalement le rôle important joué par le « G3 », qui constitue une instance de pilotage technique non prévue aux statuts de la société.

Le pilotage par la Métropole de Lyon d'un projet d'aménagement de l'ampleur de la transformation du quartier de la Confluence repose sur un travail collaboratif très étroit, constant et significatif, impliquant plusieurs directions de la collectivité.

La complexité et l'envergure d'un tel projet requièrent la mise en place d'instances de pilotage technique, réunissant les services de la Métropole de Lyon et la SPL, qui ont vocation à assurer la coordination opérationnelle, par la Métropole de Lyon, des actions de la société.

Ainsi, le comité « G3 » ne se substitue en aucune manière aux élus et ne peut être considéré comme une instance statutaire du contrôle analogue, même s'il y contribue concrètement. Il permet en effet, à l'image du comité de direction générale du Grand Lyon pour l'ensemble des compétences exercées en régie, d'assurer le pilotage opérationnel de l'activité de la SPL et de préparer les dossiers soumis aux différentes instances auxquelles participent les élus, que ce soit au sein de la société ou à la Métropole de Lyon. Il n'est donc que le relais technique d'une volonté ou d'un projet politique porté par l'actionnaire majoritaire, participant ainsi à son contrôle.

Une formalisation plus explicite de l'exercice du contrôle analogue apparaît néanmoins souhaitable, comme le recommande la juridiction.

... / ...

la métropole
GRAND LYON

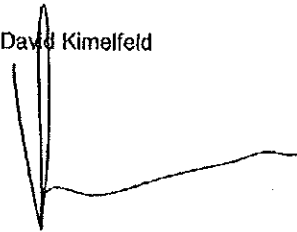
Sur le § 4.3 p.25 à 27, relatif à l'ajout de mission de gestion d'équipements publics

Je tiens à souligner que la gestion des équipements concernés n'a été confiée à la SPL Lyon Confluence qu'à titre provisoire. En effet, l'exploitation du réseau de chaleur urbaine est assurée depuis le 1^{er} janvier 2019 par le réseau Lyon Centre Métropole, via une délégation de service public. Quant à l'exploitation du parking mutualisé de l'îlot A1, sa reprise par la Métropole de Lyon est prévue d'ici l'année 2022. Au regard du caractère accessoire et provisoire des gestions concernées, étroitement liées aux infrastructures dont la réalisation relevait des conventions d'aménagement, il a été décidé de les confier à la SLP par voie d'avenants et non par contrats spécifiques séparés.

Tels sont les compléments qu'il me semblait utile d'apporter aux observations formulées par la Chambre Régionale des Comptes.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes hommages.

David Kimelfeld



la métropole
GRAND LYON



SPL Lyon Confluence
73, rue Smith
69002 Lyon
T 04 78 38 74 00

Siège social
20, rue du Lac
69003 Lyon

Société publique locale
au capital de 1829 388 €
SIRET 423 793 702 00030 RCS Lyon
TVA INTRA FR 81423793702



CRC Auvergne, Rhône-Alpes

KAR A191284 KJF

03/09/2019

Madame Marie-Christine DOKHELAR
Présidente de la
Chambre Régionale des Comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124 bd Vivier Merle
69503 LYON Cedex 03

Lyon, le 2 Septembre 2019

Objet : Mémoire en réponse au rapport d'observations définitif sur le contrôle des comptes et de la gestion de la SPL Lyon confluence pour les exercices 2008 à 2016

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 5 Juillet 2019, vous m'avez notifié le rapport d'observations définitif que la Chambre Régionale des Comptes a formulé dans le cadre de la vérification des comptes et l'examen de la gestion de société publique locale (SPL) Lyon Confluence, pour les exercices 2008 à 2016 (ainsi qu'à mon prédécesseur pour les exercices 2008 à 2014).

En premier lieu, je tiens à remercier la Chambre pour l'appréciation portée dans son introduction sur *"la transformation remarquable de ce quartier qui atteste de l'efficacité du projet d'aménagement dont l'achèvement est prévu en 2025 et qui est à mettre au crédit de la société qui a su, à travers les deux concessions d'aménagement que lui a confiées la communauté urbaine, devenue Métropole, traduire fidèlement les ambitions d'un projet né au milieu des années 1990"* et par ailleurs soulignée dans sa conclusion sur le fait que *"La société Lyon Confluence exerce efficacement sa mission d'aménageur dans le cadre d'un projet urbain majeur"*.

Suite aux recommandations proposées, je vous confirme par ailleurs que la société s'est d'ores et déjà engagée, en relation avec les services de la Métropole de Lyon, sur un certain nombre d'actions pour permettre d'améliorer encore ou de lever les incertitudes relevées ou de les clarifier comme suit :

La recommandation n° 1 propose de modifier, en concertation avec ses actionnaires, la composition du capital social, notamment au regard des nouvelles dispositions de la loi n° 2019-463 promulguée le 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionariat des entreprises publiques locales.

Ce point va être instruit avec les services de la Métropole et les Collectivités concernées, puis inscrit à l'ordre du jour du prochain Conseil d'Administration. La Société précisera à cette occasion le calendrier de mise en œuvre de la modification des statuts et de l'actionariat de la Société, qui nécessiteront une AGE.

La recommandation n° 2 propose de clarifier et de renforcer les modalités d'exercice du contrôle analogue des actionnaires sur les orientations stratégiques, la vie sociale et les activités opérationnelles de la société.

Comme souligné par la Chambre dans son rapport, la Métropole de Lyon dispose d'une influence décisive sur les objectifs stratégiques de la société au regard de la qualité du président de la SPL, de sa participation au capital à hauteur de plus de 90% et de sa représentation au conseil d'administration.



SPL Lyon Confluence
73, rue Smith
69002 Lyon
T 04 78 38 74 00

Siège social
20, rue du Lac
69003 Lyon

Société publique locale
au capital de 1829 388 €
SIRET 423793702 00030 RCS Lyon
TVA INTRA FR 81423793702



Je vous précise par ailleurs que les observations, remarques ou demandes de précisions émises par la Commission d'Engagement, réunie systématiquement avant chaque CA, ont donné lieu à une lecture intégrale et inscrites formellement aux PV des deux derniers CA de la société.

Également, depuis les 2 derniers CA, la Société fait désormais procéder systématiquement au recensement des administrateurs présents afin de s'assurer du strict respect du quorum et de l'attribution nominale des pouvoirs aux administrateurs présents.

Enfin, nous allons intégrer, dans la révision des statuts de la société, le rôle du comité technique «G3», instance de pilotage technique entre les services de Métropole et de la SPL, cheville ouvrière de la commission engagement.

La recommandation n° 3 propose à la Société de formaliser une méthode permettant de justifier le prix de vente des terrains aménagés.

La société a déjà confirmé à la Chambre qu'elle pratiquait bien les différentes méthodes de calcul proposées et visées en annexes du rapport (méthodes dites "bilan aménageur et promoteur") constituant les déterminants de la charge foncière au regard des différents ilots cédés, de leur situation géographique au sein de la Confluence et de la nature des programmes (logement localif social, logement intermédiaire, Accession Sociale -qui représentent 40% des programmes Immobiliers-, tertiaire et accession libre...).

Lors de son audition, la Société a également longuement exposé à la Chambre que le niveau de charge foncière consenti intégrait les très fortes exigences imposées aux opérateurs immobiliers en termes HQE (en imposant par exemple systématiquement des bâtiments à énergie positive (BEPOS) et 80% d'énergie renouvelable), autrement dit des exigences bien supérieures aux réglementations en vigueur et ce, depuis 2006.

La société a également démontré à la Chambre que les niveaux de charge foncière consentis aux opérateurs immobiliers pour les programmes en secteur libre (logements accession et tertiaire) ont été régulièrement actualisés au regard de l'évolution des prix du marché et ce, depuis les premières cessions intervenues en 2006 : sur l'échantillon des 7 opérations auditées par la Chambre entre 2008 et 2016 sur la ZAC 1^{ère} phase et par comparaison en valeur relative (c'est à dire en neutralisant la part variable de logements localifs sociaux imposée sur chacun de ces ilots), l'évolution moyenne des charges foncières a été de près de 92% sur la période considérée.

Comme souligné par la Chambre, la société s'assure systématiquement et ce, préalablement à chaque vente de terrains, de l'accord de la collectivité sur les montants des cessions foncières envisagées : en effet, ces opérations sont suivies par les services de la Métropole en charge du contrôle des cessions foncières sur l'ensemble des ZAC publiques et privées. Le compte rendu financier annuel à la collectivité donne également l'information précise et complète du bilan de l'opération, des acquisitions et cessions foncières réalisées et provisionnelles.

Cet accord formalisé de la Collectivité constitue d'ailleurs une des conditions suspensives dans toutes les promesses ou actes de ventes notariés consentis aux opérateurs immobiliers.

La recommandation n° 4 propose de définir une méthode permettant de justifier de l'intégration dans le prix de vente des terrains du coût des équipements publics à la charge des constructeurs bénéficiant de l'exonération de la taxe d'aménagement.

La société a confirmé, en réponse à la Chambre, que le niveau moyen de participation des constructeurs sera désormais systématiquement mentionné dans les actes notariés et ce, en détaillant le niveau annuel moyen du coût annuel global des équipements publics de la zone mis à la charge des constructeurs et correspondant aux seuls besoins des futurs habitants ou usagers de la zone.



SPL Lyon Confluence
73, rue Smith
69002 Lyon
T 04 78 38 74 00

Siège social
20, rue du Lac
69003 Lyon

Société publique locale
au capital de 1829388 €
SIRET 423 793 702 00030 RCS Lyon
TVA INTRA FR 81423793702



La recommandation n° 5 propose que les stipulations conventionnelles existantes entre la Société et la Métropole relatives à la rémunération de la société soient ré-examinées avec les services de la Métropole.

Il a été précisé à la Chambre que les forfaits de rémunération sont analysés par les services de la Métropole lors de chaque nouvelle mission confiée, avant d'être présentés en Comité d'Engagement puis au Conseil d'Administration pour délibération et autoriser le Directeur Général de la Société à signer ces avenants entre la Collectivité et la Société.

Pour suivre la proposition de la Chambre, la Société se propose toutefois de faire évaluer les stipulations conventionnelles relatives à la rémunération afin de permettre de refléter l'activité de la société, d'ajuster et d'optimiser en permanence, le niveau de la rémunération appelée chaque année à son activité effective dans le respect des équilibres financiers de la société.

Par ailleurs concernant les observations émises sur les participations, la Société rappelle à la Chambre que l'avis du CNC (Conseil National de la Comptabilité 99-05) stipule bien que l'annexe des comptes annuels doit comporter de manière explicite et pour chaque concession "le montant des participations reçues du concédant comptabilisés en produits depuis le début de la concession ainsi que celui correspondant à l'engagement de couverture des risques de l'opération à terminaison (différence entre la participation globale inscrite dans le compte rendu financier actualisé et le montant des participations comptabilisées)".

Conformément à cet avis comptable, la SPL Lyon Confluence précise dès lors dans son annexe et pour chaque concession, le résultat avant participation d'équilibre, la participation correspondant à l'engagement de couverture des risques de l'opération à terminaison qui correspond à la participation d'équilibre et le résultat de la concession après prise en compte de la participation d'équilibre.

La recommandation n° 6 propose de modifier le guide interne des achats de la Société afin de le rendre plus lisible et de le mettre en conformité avec la réglementation concernant la méthode de computation des achats et la lecture des seuils.

La Société précise à la Chambre qu'elle a engagé une adaptation de son guide des procédures internes en vue d'en clarifier la rédaction qui a pu conduire à un manque de lisibilité concernant, notamment, certains délais et la lecture des seuils et d'apporter les précisions souhaitées sur la méthode de la computation des achats de la Société.

La recommandation n° 7 demande de faire préciser les éléments constitutifs de l'évolution de la masse salariale dans les rapports de gestion.

La société précise à la Chambre que ces éléments ont d'ores et déjà été complétés dans le dernier rapport de gestion au titre de l'exercice 2018, rapport présenté au Conseil d'Administration d'Avril 2019.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée,

Pierre JOUTARD
Directeur Général
SPL LYON CONFLUENCE

Envoyé en préfecture le 10/12/2019

Reçu en préfecture le 10/12/2019

Affiché le

SLOW

ID : 069-216901496-20191205-20191205_13-DE

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

**Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes**
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr