



Rapport d'observations définitives

SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE (SEM) NORMANDIE AMENAGEMENT

(Calvados)

Exercices 2016 à 2020

Observations délibérées le 9 juin 2022

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE.....	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE.....	2
II - PRESENTATION DE LA SEM NORMANDIE AMENAGEMENT	3
A - OBJET SOCIAL	3
B - CAPITAL SOCIAL	3
C - PARTICIPATIONS ET FILIALES	4
III - LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE	4
A - L'ADMINISTRATION DE LA SOCIETE	4
1 - L'organisation et la direction de la société	4
2 - Le contrôle de la société	5
B - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	6
1 - La gestion des statuts et des flux de personnel	7
2 - L'organisation du travail au sein de la société	8
3 - Les charges de personnel	8
C - LA COMMANDE PUBLIQUE.....	11
1 - Les contrats passés avec un cabinet d'architecture	11
2 - Les contrats passés avec un cabinet d'expertise comptable	12
IV - LA SITUATION FINANCIERE	12
A - LES METHODES COMPTABLES.....	12
B - COMPTES DE BILAN ET DE RESULTAT	13
1 - Le bilan	13
2 - Le compte de résultat.....	15
V - LES ACTIVITES DE LA SOCIETE	17
A - LES DIFFERENTES ACTIVITES DE LA SEM	17
1 - Les concessions d'aménagement	17
2 - Les opérations sous mandat	18
3 - Les opérations de promotion immobilière	19
4 - La gestion de patrimoine immobilier	20
5 - L'analyse d'opérations spécifiques	21
B - UNE STRATEGIE GEOGRAPHIQUE EVOLUTIVE	22
1 - Le choix des opérations et des zones géographiques d'intervention	22
2 - L'impact du changement de direction sur la poursuite des opérations	22
C - LA GESTION DE LA PRISE DE RISQUES PAR LA SEM.....	23

SYNTHESE

La société anonyme d'économie mixte locale Normandie Aménagement, créée en 1996, mène des opérations sur le territoire de l'ex-Basse-Normandie, plus particulièrement dans le périmètre de la communauté urbaine Caen la Mer, son principal actionnaire.

Les activités de la SEM sont réparties autour de plusieurs piliers : aménagement (par concession ou par mandat), opérations de promotion immobilière et gestion de patrimoine immobilier.

Son capital, désormais de 10,3 M€, a connu une augmentation, en mars 2016, afin de lui permettre de faire face à plusieurs projets d'ampleur. Cette recapitalisation, associée à l'adoption d'un projet à moyen terme, a été concomitante avec le retrait de la région Normandie.

La SEM ne met pas en œuvre de contrôle interne formalisé. De même, le contrôle de gestion est en phase de développement et la sécurité du système d'information nécessite une poursuite des actions déjà entamées pour permettre une optimisation des différents systèmes, couplée à une sécurisation accrue. Elle devra également veiller à respecter les délais légaux de transmission des actes des différentes instances à la préfecture.

Dotée en 2019 d'un effectif de près de 35 ETP, la SEM dispose également de ressources humaines issues de groupements d'employeurs. Entre 2016 et 2020, 37 collaborateurs ont quitté la société, dont environ un tiers par voie de rupture conventionnelle. Si la plupart des indemnités versées n'appellent pas d'observation, une erreur de calcul a été commise lors de la liquidation de l'indemnité de départ octroyée à l'ancienne directrice adjointe, entraînant un léger surcoût pour la société. De même, la prime de départ de l'ancien directeur général, qui a dépassé l'autorisation concédée par le conseil d'administration, a fait l'objet d'un recouvrement pour la partie indue.

Normandie Aménagement présente un chiffre d'affaires en augmentation au cours de la période contrôlée, atteignant 26,4 M€ en 2019. Après deux années particulièrement tendues en matière de trésorerie, la situation financière tend à se stabiliser positivement, tant pour le fonds de roulement que pour la trésorerie. Le résultat nettement négatif connu en 2016 (- 2,9 M€) résulte essentiellement des conséquences d'un changement de méthode comptable. Il n'est pas réapparu par la suite, celui de 2019 s'établissant à plus d'un million d'euros.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Formaliser les processus de contrôle interne.

OBLIGATIONS DE FAIRE

2. Transmettre les documents pour contrôle de la préfecture dans les délais prescrits (article L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales).

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Normandie a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la société d'économie mixte (SEM) Normandie Aménagement à partir de l'année 2016. Par lettres en date 8 mars 2021, le président de la chambre en a informé Mme Pascale Huyghe-Doyère, directrice générale de la SEM Normandie Aménagement, ainsi que M. Gilles Moreau, précédent directeur général, en fonctions jusqu'au 31 décembre 2016. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 17 juin 2021 entre Mme Huyghe-Doyère, d'une part, et M. Moreau, d'autre part, et le rapporteur.

Le contrôle a été conduit selon les axes suivants : l'organisation et l'administration de la société, la gestion des ressources humaines, la situation financière et les opérations d'aménagement.

Lors de ses séances du 26 août et du 1^{er} octobre 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2016 à 2020. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Mme Huyghe-Doyère et M. Moreau, qui y ont tous deux répondu. Des extraits à personnes physiques ont également été transmis à Mme Scelles, précédente directrice adjointe de la société, à M. Moreau et à Mme Huyghe-Doyère, qui y ont tous deux directement répondu.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 9 juin 2022, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué à la directrice générale en fonction, à son prédécesseur ainsi qu'aux représentants des collectivités qui ont apporté à la société un concours financier au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses de la directrice générale de la SEM Normandie Aménagement, de l'ancien directeur de la société et du président du conseil régional de Normandie, devra être communiqué par chacun des ordonnateurs à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - PRESENTATION DE LA SEM NORMANDIE AMENAGEMENT

A - Objet social

La SEM Normandie Aménagement dispose, depuis sa création en 1996, d'une définition large de son objet social. Ses missions, étendues par une résolution prise lors de l'assemblée générale mixte du 23 juin 2016, concernent :

- l'étude, la réalisation et la commercialisation d'opérations d'aménagement ;
- la gestion de différents types de biens immobiliers ;
- la réalisation d'études et de prestations de conseil aux collectivités territoriales dans le domaine des actions de développement économique.

Leur réalisation permet à la société de mener différents types d'opérations, principalement le développement de zones à vocation commerciale, industrielle ou tertiaire (en concession ou sous mandat), la création de quartiers d'habitat, l'opération de promotion immobilière et la gestion locative.

Les opérations menées par la SEM pendant la période contrôlée figuraient bien dans le périmètre de son objet social.

B - Capital social

A sa création, le capital social de la SEM du Grand Caen¹ était de 10 millions de francs². Il a connu depuis lors six augmentations, pour atteindre depuis 2016 10 281 780 €³. Cette recapitalisation de la SEM, décidée lors de l'adoption du plan à moyen terme et du pacte d'actionnaires, a été dictée par l'obligation de dégager davantage de fonds propres, afin de faire face à plusieurs opérations d'ampleur.

L'actionnaire majoritaire de la SEM est la communauté urbaine Caen la mer. Cette position correspond aux compétences de l'établissement public, qui traite notamment :

- de l'aménagement du patrimoine et particulièrement de l'organisation et de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement ;
- du développement économique, dont la création et la gestion des zones d'activité ;
- de l'organisation des déplacements et de la mobilité ;
- de la définition de la politique de la ville et de l'habitat.

Par courrier en date du 15 novembre 2016, la région Normandie, initialement détentrice de 5,11 % du capital et alors sollicitée en vue d'une signature d'un pacte d'associés⁴, a annoncé sa volonté de sortir du capital de la SEM. Il s'agissait pour elle de diriger prioritairement ses interventions en capital vers les entités ayant un rayonnement régional, et non majoritairement communal ou intercommunal comme c'était le cas de la SEM Normandie Aménagement au sein de la communauté urbaine de Caen. La région a graduellement transféré ses postes d'administrateurs au profit des autres collectivités, en particulier de l'actionnaire majoritaire qui en a racheté les titres⁵.

¹ Il s'agissait du nom de la SEM à sa création en 1996, avant d'être rebaptisée « Normandie Aménagement » en 2003.

² Soit 1 524 490,17 €.

³ Le tableau récapitulant ces évolutions du capital est présenté en annexe n° 1 du présent rapport.

⁴ Ce pacte sera signé le 28 décembre 2016.

⁵ Délibération du bureau communautaire du 25 janvier 2018 et du conseil régional du 4 juin 2018.

L'actionnariat de la SEM en 2021 est composé de neuf acteurs, publics ou privés : la communauté urbaine Caen la mer, la ville de Caen, la caisse des dépôts et consignations, la caisse d'épargne Normandie, la chambre de commerce et d'industrie Caen-Normandie, Dexia, SOFINORMANDIE, SAFIDI et une personne physique⁶.

C - Participations et filiales

La SEM disposait de quatre puis trois filiales au cours de la période contrôlée. Elle possédait ainsi :

- 100 % des parts de la SAS BELISHAMA (dissoute en 2018 pour cessation d'activité) ;
- entre 50 et 62 % des parts des SCI RES PUBLICA et EHPAD GUERINIERE et de la SNC LES JARDINS DE CLOPEE.

Depuis 2004, elle détient également 3 % des parts de la SAS IMMOBILIERE DE NORMANDIE, créée par la SHEMA.

Ces filiales et les participations de la SEM ne présentent pas de risques particuliers pour la société.

III - LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIETE

A - L'administration de la société

1 - L'organisation et la direction de la société

La SEM Normandie Aménagement dispose, conformément à ses statuts, d'un conseil d'administration et d'une direction générale. Deux directeurs généraux se sont succédé au cours de la période :

- M. Gilles Moreau, en fonctions jusqu'au 31 décembre 2016⁷ ;
- Mme Pascale Huyghe-Doyere, à compter du 1^{er} janvier 2017.

En amont de sa prise de fonctions en tant que directrice générale, cette dernière avait été recrutée – par contrat de travail à durée indéterminée, à compter du 1^{er} décembre 2016 – en qualité de directrice adjointe, afin d'assister le directeur général avant son départ à la retraite. Sa nomination en tant que directrice générale n'a pas entraîné la rupture de son contrat de travail initial mais sa mise en sommeil (conforme aux obligations légales en vigueur). A la suite des observations de la chambre, ce cumul a pris fin en octobre 2021, avec la démission de Mme Huyghe-Doyère de son poste de directrice adjointe.

Le comité de direction se compose de la directrice générale, des six directeurs des directions ressources et opérationnelles, ainsi que du directeur des grands projets, directeur général et mandataire social de la société publique locale d'aménagement (SPLA) Caen Presqu'île⁸ depuis 2019.

⁶ L'action unique détenue est liée aux spécificités de l'actionnariat de la Caisse des dépôts et consignations.

⁷ Date à laquelle il a fait valoir ses droits à la retraite.

⁸ En poste au sein des effectifs de Normandie Aménagement depuis 2006, où il a occupé la fonction de chargé d'opérations, il a occupé les fonctions de directeur grands projets en 2016 avec la responsabilité de conduire le projet Caen Presqu'île.

Outre la direction générale, la SEM est organisée autour de deux pôles :

- celui des directions opérationnelles (ou « métier »), qui regroupe les directions des principales activités de la SEM : direction promotion et construction, direction de l'aménagement et direction commerciale et du patrimoine ;
- celui des directions « ressources », qui regroupe les services liés à l'appui aux activités de la SEM : directions des ressources humaines, de la communication et du marketing et, enfin, fonction administrative et financière.

La directrice générale s'appuie sur une équipe de directeurs ayant, soit une bonne connaissance des dossiers traités par la SEM Normandie Aménagement (car disposant d'une certaine ancienneté au sein de la société), soit une expérience ou une qualification professionnelle reconnue.

2 - Le contrôle de la société

a - Le contrôle par les instances

L'élaboration des rapports prévus par les dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁹ et leur présentation à l'assemblée générale ordinaire n'appellent pas d'observation.

Par ailleurs, Normandie Aménagement s'est dotée d'un comité d'engagement et des risques (CER) par délibération du conseil d'administration du 9 février 2017. Son rôle – consultatif – consiste à émettre des avis sur les décisions à soumettre au conseil d'administration de la société concernant notamment :

- toute opération nouvelle ;
- toute opération d'arbitrage sur les actifs immobiliers de rendement ;
- toute création, cession ou acquisition de participation dans une autre société.

b - Le contrôle interne de la société

Normandie Aménagement n'a formalisé aucune procédure de contrôle interne. La société a néanmoins transmis à la chambre une note détaillant le circuit de contrôle appliqué aux différents documents internes depuis la prise de fonctions de l'actuelle directrice générale (début 2017) ainsi que quelques fiches de procédures établies ponctuellement pour la passation de marchés, la promotion ou la gestion locative. La chambre recommande cependant à la SEM de développer la formalisation de sa politique en matière de contrôle interne.

De même, l'hypothèse d'une absence prolongée de la directrice générale ne fait, à ce stade, l'objet d'aucune mesure d'organisation particulière. Celle-ci disposant seule de la capacité d'engagement financier¹⁰, son absence prolongée pourrait s'avérer préjudiciable à la bonne marche de la société. Aussi la chambre a-t-elle recommandé la mise en place de délégations au sein de la SEM, ce que celle-ci s'est engagée à faire, courant 2022.

En matière d'opérations bancaires dématérialisées, les actions entreprises depuis 2019 restent à parfaire. Les procédures sont trop complexes ou peu sécurisées¹¹. Le plan d'action lancé dès sa prise de fonctions par le nouveau directeur administratif et financier n'est

⁹ « [...] Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration [...] et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte. [...] ».

¹⁰ A l'exception de la directrice du service commercial et du patrimoine, qui dispose d'une délégation de pouvoir à hauteur de 4 000 € lui permettant de signer tous les devis, passer les lettres de commande et valider la mise en paiement des factures.

¹¹ Multiplicité des comptes ouverts avec des accès différents – pénalisant une lecture simple et transverse des données bancaire (qu'un outil agrégateur vient partiellement corriger), manque d'accès en écriture sur les comptes, pas de double saisie pour les RIB.

pas encore complètement mis en œuvre. Il a néanmoins permis de moderniser les outils, de simplifier et sécuriser les accès et de sécuriser la saisie des données. La chambre encourage la SEM à poursuivre ses actions dans ce domaine.

Enfin, conformément aux dispositions de l'article L. 823-10 du code de commerce et de l'article 22 des statuts de la société, les comptes de la SEM sont contrôlés par un commissaire aux comptes. Celui-ci, comme son suppléant, sont nommés pour six années, lors d'une assemblée générale de la SEM. La procédure de désignation du commissaire aux comptes, ainsi que la production de rapports annuels et la présentation de ces derniers, n'appellent aucune observation.

c - Le contrôle externe

Comme toute société d'économie mixte, Normandie Aménagement connaît un contrôle externe exercé :

- par la préfecture compétente, dans le cadre des transmissions d'actes obligatoires ;
- par ses cocontractants, dans le cadre des rapports réalisés pour toute concession d'aménagement (cf. *infra*).

En application des articles L. 1524-1 et L. 1524-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la SEM a l'obligation de communiquer au représentant de l'État, dans les quinze jours suivant leur adoption, les délibérations du conseil d'administration et des assemblées générales, ainsi que les concessions d'aménagement, les comptes annuels et les rapports des commissaires aux comptes.

La chambre constate que la transmission des procès-verbaux des délibérations du conseil d'administration a dépassé presque systématiquement, au cours de la période contrôlée, le délai de quinze jours, avec dans un cas extrême un dépassement atteignant 159 jours.

En réponse, la SEM s'est engagée à corriger ces irrégularités et à transmettre les actes prévus par la loi dans les délais prescrits.

B - La gestion des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) est composée d'une directrice travaillant à temps complet depuis février 2020¹² et d'une assistante recrutée en janvier 2021. Elle a pour mission le développement de projets et de processus centrés sur la formation, les contrats et l'accompagnement des collaborateurs, en s'appuyant notamment sur un système d'information des ressources humaines (SIRH).

La fonction paie est assurée par le directeur administratif et financier, qui transmet les informations nécessaires au cabinet comptable, chargé de sa confection.

¹² La DRH a été mise à la disposition de Normandie Aménagement à temps partagé (deux jours par semaine) par le groupement d'employeurs Progressis de mai 2016 à février 2019, puis embauchée en contrat à durée indéterminée à temps partiel (trois jours par semaine) par Normandie Aménagement en mars 2019.

1 - La gestion des statuts et des flux de personnel

L'effectif global de la société est d'un peu moins de 50 équivalents temps plein (ETP)¹³ au cours de la période contrôlée¹⁴. Le personnel mis à disposition y représente environ 25 % des ETP en 2020, en augmentation sur la même période.

a - Les statuts du personnel de la SEM

Le personnel de la SEM est embauché sous contrat de droit privé et relève de la convention collective nationale SYNTEC¹⁵, qui définit le statut des personnels et détermine les relations et les conditions de travail.

Sur la période, la société a recouru à du personnel mis à sa disposition par trois groupements d'employeurs distincts : SCET-GE¹⁶, PROGRESSIS¹⁷ et le GROUPEMENT DES AMENAGEURS DE LA NORMANDIE¹⁸.

Actuellement, neuf collaborateurs de la SEM Normandie Aménagement ont été mis à disposition par ce dernier groupement d'employeurs. Deux d'entre eux ont un statut de cadre et occupent un poste de direction, dont le directeur des grands projets, pour un temps de travail équivalant à une journée hebdomadaire.

Les temps de travail effectifs enregistrés sur le module de saisie des temps sont refacturés mensuellement aux entités correspondantes, par le groupement d'employeurs LES AMENAGEURS DE LA NORMANDIE, prenant en compte les salaires et les charges patronales au strict *pro rata* de la durée du travail effectuée pour les besoins de la mise à disposition.

Chaque collaborateur mis à disposition dispose d'un contrat de travail à durée indéterminée avec le groupement d'employeurs, d'une convention de mise à disposition entre le groupement et la SEM et d'un ordre de mission, conformément aux dispositions du règlement intérieur du groupement.

Par ailleurs, une convention de prestation administrative a été conclue entre la SPLA Caen Presqu'île et la SEM Normandie Aménagement, sur la base d'une tarification forfaitaire annuelle couvrant les interventions des collaborateurs occupant des fonctions support. En décembre 2020, en raison de la montée en charge des activités de la SPLA, elle a fait l'objet d'un avenant modifiant sa méthode de calcul et fixant le montant de la prestation à 50 324 € pour la seule année en cours.

Une convention similaire a été signée, le 13 novembre 2020, avec effet rétroactif à compter du 5 novembre 2019, pour l'organisation des relations entre la SEM Normandie Aménagement et la SPL EPOPEA, sur la base d'un montant de prestations évalué à 32 280 € HT. Si les conditions de révision annuelle sont indiquées, en revanche la méthode de calcul ne l'est pas.

¹³ Effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant « t ». Par exemple, un personnel titulaire dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP.

¹⁴ L'effectif moyen des salariés est stable sur les deux années 2016 et 2017 avec 31,48 et 31,52 équivalents temps plein (ETP). Il augmente de 7 ETP en 2018 et 2019 et diminue de 4 ETP en 2020 pour atteindre 34,77 ETP. A ces effectifs permanents s'ajoutent les personnels mis à disposition par le groupement d'employeurs « les aménageurs de la Normandie », dont l'effectif moyen progresse régulièrement sur la période 2016-2020 et passe de 6,93 ETP en 2016 à 11,8 ETP en 2020.

¹⁵ Accord conclu entre des bureaux d'études techniques et des cabinets de conseil en ingénierie.

¹⁶ Mise à disposition de l'ancien directeur général jusqu'au 31 décembre 2016. La SCET est une société de conseil et ingénierie spécialiste de l'économie mixte et du développement territorial, filiale à 100 % du groupe Caisse des dépôts.

¹⁷ Mise à disposition de la directrice des ressources humaines jusqu'au 28 février 2019 (voir ci-dessus).

¹⁸ Créé en 2015, Mme Huyghe-Doyère en est la présidente, et Normandie Aménagement en est membre fondateur aux côtés de la SPLA Caen Presqu'île. Il met également du personnel à la disposition de deux SPL, Caen Presqu'île et EPOPEA.

La SEM Normandie Aménagement s'est engagée à harmoniser ces deux conventions de prestation administrative, en fixant des conditions de révision annuelle et des critères d'évaluation du montant de la prestation à refacturer à chaque SPL similaires.

b - Les ruptures conventionnelles

Au cours de la période contrôlée, la société a connu un nombre de départs de salariés conséquent (37) au regard de ses effectifs. Près d'un tiers de ces départs (majoritairement avant 2017) s'est effectué dans le cadre de ruptures conventionnelles.

L'impact financier de ces ruptures conventionnelles, évalué par la chambre à 170 433 €, apparaît important pour la société. Son incidence résulte largement d'un dossier en particulier.

L'ancienne directrice adjointe a en effet quitté la société le 31 juillet 2016. Les termes de son départ ont été fixés par un protocole de rupture conventionnelle, signé le 15 juin 2016. Dans ce cadre, il lui a été versé une indemnité de rupture conventionnelle d'un montant de 75 000 €, une indemnité équivalente à six mois de salaire de 55 884,67 € (conformément à l'application d'une clause particulière adossée à son contrat de travail) ainsi qu'un treizième mois. Une erreur dans la méthode de calcul concernant l'indemnité complémentaire et le treizième mois, reconnue comme involontaire par l'ancien dirigeant, a entraîné un surcoût pour la SEM de 7 910,26 €.

Le montant de l'indemnité de rupture conventionnelle correspond au résultat d'une négociation, comme l'autorise le code du travail. Néanmoins, il apparaît que l'habilitation du directeur général à conclure seul une transaction en la matière reste à démontrer par la société, en l'absence de toute décision du conseil d'administration. La SEM s'est engagée à informer désormais ce dernier « *de toute éventuelle transaction hors cadre conventionnel, et de toute transaction (même si dans le cadre conventionnel) concernant un membre du comité de direction* ».

2 - L'organisation du travail au sein de la société

Les dispositions prises par la société concernant l'organisation du temps de travail n'appellent pas d'observation.

Par ailleurs, les entretiens dits de progrès et les entretiens professionnels ont été mis en place. La chambre a vérifié la conduite effective, sous l'égide de la nouvelle direction générale, des entretiens managériaux des membres du comité de direction. À cette occasion, elle n'a pas pu retracer la réalisation de certains d'entre eux.

La SEM a indiqué au cours de l'entretien de fin de contrôle avoir décidé de formaliser tous les entretiens professionnels dans le SIRH LUCCA, à partir de la campagne 2021.

3 - Les charges de personnel

a - La masse salariale

La masse salariale a augmenté de 3,8 % en moyenne annuelle sur la période, mais a enregistré une diminution de 11,2 % en 2020, en raison de la baisse de l'effectif. Les dépenses et frais de personnel, en incluant les frais de mise à disposition du personnel par la SCET en 2016 et par le groupement d'employeurs LES AMENAGEURS DE LA NORMANDIE, augmentent de 3,5 % en moyenne annuelle entre 2016 et 2020, avec une baisse de 9,3 % en 2020. Toutefois, les dépenses du personnel par agent diminuent de 0,4 % en moyenne annuelle sur la période et de 2,9 % entre 2019 et 2020, en lien avec la baisse des effectifs observée en 2020.

Tableau n° 1 : Dépenses relatives au personnel

	Compte (C/)	2016	2017	2018	2019	2020	Variation annuelle 2020/ 2019	Taux moyen annuel
Effectif moyen permanent SEM sur l'année (en ETP)		31,48	31,52	38,60	38,64	34,77	-10,0 %	2,5%
Salaire et traitement (A)	c/641	1 301 831 €	1 459 531 €	1 689 035 €	1 841 350 €	1 594 930 €	-13,4 %	5,2%
Charges sociales (hors impôts et taxes) (B)	c/645	636 018 €	637 813 €	718 279 €	692 589 €	655 588 €	-5,3 %	0,8%
Masse salariale (A+B)		1 937 849 €	2 097 344 €	2 407 314 €	2 533 939 €	2 250 518 €	-11,2 %	3,8%
Salaire annuel moyen/ effectif		41 354,22 €	46 304,92 €	43 757,38 €	47 653,99 €	45 870,87 €	-3,7 %	2,6%
Masse salariale/ salarié		61 558,10 €	66 540,10 €	62 365,65 €	65 578,13 €	64 725,86 €	-1,3 %	1,3%
Effectif moyen permanent GE les aménageurs de Normandie (en ETP)		4,37	4,41	5,17	6,13	7,06	15,0 %	12,8%
Personnel extérieur à l'entreprise	c/621	343 192 €	248 210,66 €	262 406 €	348 165 €	363 670 €	4,5 %	1,5%
Dépenses relatives au personnel		2 281 041 €	2 345 554,66 €	2 669 720 €	2 882 104 €	2 614 188 €	-9,3 %	3,5%
Total effectif moyen permanent toutes origines sur l'année (en ETP)		35,85	35,93	43,77	44,77	41,83	-6,6 %	3,9%
Dépenses relatives au personnel/ salarié		63 634,64 €	65 282,90 €	60 993,63 €	64 370,61 €	62 500,91 €	-2,9 %	-0,4%

Source : CRC à partir des comptes annuels de la SEM Normandie Aménagement et des données transmises par la SEM Normandie Aménagement

Neuf collaborateurs de la SEM Normandie Aménagement ont été mis à sa disposition par le groupement d'employeurs LES AMENAGEURS DE NORMANDIE. Le coût de la rémunération du personnel¹⁹ mis à disposition dans ce cadre augmente de plus de 70 % sur la période de contrôle, représentant 235 133 € en 2020 (contre 135 431 € en 2016).

b - La rémunération du personnel

(1) *Les salariés de la société*

La rémunération versée aux personnels est composée d'un salaire fixé par le contrat de travail (ou un avenant à ce dernier), complété d'un treizième mois conventionnel²⁰. Une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) a été versée exceptionnellement et exclusivement en juillet 2020 à sept collaborateurs qui ont accepté de poursuivre leur activité dans les locaux de l'entreprise durant le confinement de mars à mai 2020 (pour un coût total de 10 100 €). Enfin, des avantages salariaux sont accordés aux salariés par le directeur général.

Les personnels bénéficient d'une rémunération mensuelle brute légèrement supérieure au minimum fixé par la convention SYNTEC, avec des écarts compris, en 2020 :

- entre 59 et 367 € pour les employés techniciens et agents de maîtrise (ETAM) ;
- entre 62 et 1 074 € pour les cadres.

Ces écarts se creusent à mesure que le niveau hiérarchique augmente, pour atteindre 2 124 euros concernant la directrice générale (en retrait, toutefois, par rapport à son prédécesseur).

¹⁹ Salaires de base + primes.

²⁰ Convention collective SYNTEC.

Le versement des différentes primes²¹ n'appelle aucune observation.

(2) *L'ancien directeur général*

M. Moreau a été mis à la disposition de la SEM par le groupement d'employeurs SCET depuis 2002. Dans le cadre de la convention le concernant, la SEM s'est engagée à payer la cotisation forfaitaire annuelle, à rembourser à la SCET l'ensemble des frais salariaux et à verser une contribution annuelle aux charges générales du groupement d'employeurs.

Une prime de performance annuelle, à l'appréciation du président du conseil d'administration, était versée à M. Moreau. Elle tenait compte des résultats de la société et de la contribution personnelle du directeur général à ceux-ci. En 2016, la rémunération versée par la SCET-GE au directeur général au titre de sa fonction de directeur technique s'est élevée à 91 344 € bruts annuels, dont 73 200 € de salaire brut annuel, 5 700 € bruts d'indemnité de fonction et de 12 444 € bruts de prime de performance (soit 17 % du salaire brut annuel).

L'assemblée générale ordinaire annuelle de la SEM du 25 juin 2015 a fixé la rémunération du directeur général de la société à 80 000 € bruts pour l'année 2015 et les années suivantes, répartis – en pratique – en 64 800 € bruts annuels de rémunération (5 400 € par mois) et une prime de performance à hauteur de 15 200 €.

Dans les faits, M. Moreau était rémunéré au titre des deux fonctions qu'il exerçait, celle de directeur technique et de mandataire social (directeur général).

Le coût total de rémunération brute pour ces deux postes s'élevait, en 2016, à 171 344 €. Pour sa part, le coût complet pour la SEM²² atteignait 304 387 €²³.

Tableau n° 2 : Rémunération annuelle de M. Moreau

	Directeur technique	Directeur général
Entité porteuse de la fonction	SCET-GE	Normandie Aménagement
Type contrat/Relation juridique	SCET-GE	Mandat social attribué par le conseil d'administration
Rémunération principale	73 200 €	80 000 €
Primes de performance	12 444 €	
Indemnité de fonction	5 700 €	
Total	91 344 €	80 000 €
		171 344 €

Source : CRC à partir des conventions SCET-GE, PV CA du 25 06 2015

En outre, une prime exceptionnelle d'un montant de 45 200 € a été versée à M. Moreau au mois de mai 2016, portant ainsi sa rémunération annuelle à 110 200 € bruts, soit un dépassement de rémunération de 30 000 €²⁴ bruts sans autorisation du conseil d'administration. Fin 2017, la société a demandé le remboursement du trop-perçu correspondant (soit 24 309 € nets) à l'intéressé, qui y a procédé par courrier en date du 12 décembre 2017.

²¹ Prime annuelle (liée aux résultats professionnels des collaborateurs, attribuée jusqu'en 2019), prime de bilan (attribuée, depuis 2017, aux seuls membres du comité de direction) et prime d'intéressement (versée à chaque collaborateur).

²² Augmenté des charges patronales pour la SEM et du remboursement du poste de la SCET-GE, tel que prévu dans la convention passée avec cette dernière.

²³ Dont un remboursement de 190 182 € à la SCET. Ce remboursement prend en compte le salaire brut, les primes et indemnités, les avantages en nature, les charges patronales, ainsi que les coûts indirects refacturés (moyens techniques, impôts et taxes, frais de personnel, indemnités de fin de contrat et frais d'adhésion à la SCET).

²⁴ 45 200 € - 15 200 € de résiduel sur l'indemnité de mandat.

(3) *L'actuelle directrice générale*

Mme Huyghe-Doyère bénéficie d'une « garantie perte emploi du dirigeant » (GSC), souscrite par la SEM auprès d'AXA depuis le 29 janvier 2018, pour une période allant du 1^{er} novembre 2017 jusqu'à la date de l'échéance principale et reconduite tacitement chaque année.

Par ailleurs, si la jurisprudence prévoit une possibilité de mise en sommeil d'un contrat de travail lors de la nomination en tant que mandataire social sur un poste présentant les mêmes caractéristiques, la nomination de Mme Huyghe-Doyère en tant que mandataire social avec souscription d'une GSC imposait une rupture de son contrat de travail initial. L'absence de mention expresse dans le mandat social de volonté de novation au contrat de travail ne permet pas de considérer ce cumul comme régulier, la volonté des parties ne se présument pas en l'espèce²⁵. Cette contradiction a néanmoins cessé avec la démission, en octobre 2021, de l'intéressée (cf. *supra*).

C - La commande publique

La chambre s'est attachée à vérifier le respect des règles de la commande publique par la SEM, dans la passation de certains marchés en sa qualité de pouvoir adjudicateur. Au cours de la période, la société était en effet soumise aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 puis, à compter du 1^{er} avril 2019, à celles du code de la commande publique.

1 - Les contrats passés avec un cabinet d'architecture

Au cours de la période contrôlée, la SEM a passé ou exécuté irrégulièrement des marchés publics de maîtrise d'ouvrage avec des entreprises, sans mise en concurrence.

Ainsi, dans le domaine de la promotion immobilière, des marchés ont été attribués à un cabinet d'architecture pour des missions de maîtrise d'œuvre ou de diagnostic architectural et technique, sans aucune publicité, alors même que les montants notifiés imposaient d'avoir recours à cette formalité. Ces contrats ne relevaient pas en effet des exceptions prévues par l'article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, désormais reprises à l'article L. 2122-1 du code de la commande publique.

La chambre observe que ces marchés n'ont pas été allotés, mais ont été notifiés à plusieurs cocontractants, dont le cabinet d'architecture précité, avec une répartition des montants alloués mentionnée dans l'acte unique de notification.

Tableau n° 3 : Marchés passés sans publicité avec le cabinet d'architecture

OPERATION	MARCHE	DATE NOTIFICATION	MONTANT HT	PROCEDURE MARCHE PUBLIC
ERDF	M14.123	10/07/2014	879 804 €	Procédure formalisée
	F2015			Facture réintégrée en 2016 dans marché "CO- WORKING DEAUVILLE"
CO-WORKING DEAUVILLE	M15-094	15/06/2015	288 963 €	Procédure formalisée
ETINCELLE ET LUMIERE	M2016-129	28/11/2016	389 500 €	Publicité adaptée (libre choix de la personne publique)
LA PANACEE	M16.128	28/11/2016	280 250 €	Publicité adaptée (libre choix de la personne publique)
HALLE DES SPORTS	M2017-003	05/01/2017	73 377 €	Publicité adaptée (libre choix de la personne publique)
POLE EMPLOI	M13.045	02/04/2013	244 440 €	Publicité adaptée (libre choix de la personne publique)
POLARIS	M2016-077.1	01/04/2016	102 060 €	Publicité adaptée (libre choix de la personne publique)
OLYMPUS II	M2016-129	09/12/2016	151 945 €	Publicité adaptée (libre choix de la personne publique)

Source : CRC

²⁵ Article 1330 du code civil.

Le montant total des marchés notifiés ou exécutés au cours de la période de contrôle et pour lesquels les obligations légales en matière de passation des marchés n'ont pas été respectées, s'élève à plus de 1,2 M€ (2,1 M€, si l'on inclut le marché ERDF).

Depuis janvier 2017, cette pratique a toutefois été abandonnée.

2 - Les contrats passés avec un cabinet d'expertise comptable

La SEM Normandie Aménagement entretient des relations contractuelles avec un cabinet d'expertise comptable depuis 2007. Cette relation est encadrée par des lettres de mission pluriannuelles de 2007 à 2016, puis annuelles depuis 2017. La reconduction de cette relation pendant une longue période amène la chambre à rappeler qu'en application de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics²⁶, les marchés passés par la SEM doivent satisfaire aux principes généraux du droit de la commande publique de transparence des procédures, de liberté d'accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats.

Or la SEM semble n'avoir jamais recherché d'autres prestataires tout au long de cette relation contractuelle, octroyant de fait un droit d'accès privilégié au marché à ce cabinet.

La chambre estime que l'absence de mise en concurrence contrevient aux principes généraux de la commande publique et invite la SEM à procéder à une nouvelle consultation relative aux prestations d'expertise comptable, ce que cette dernière s'est engagée à faire au cours de l'exercice 2022.

Par ailleurs, la chambre a établi que le conseil d'administration du cabinet d'expertise comptable était présidé, depuis 2011, par la sœur de l'actuelle directrice générale de la SEM Normandie Aménagement. Cette situation crée une relation juridiquement fragile, tant au regard des dispositions du code pénal que de celles de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (notamment dans son article 2).

IV - LA SITUATION FINANCIERE

A - Les méthodes comptables

Au cours de la période de contrôle, les comptes de la société ont été certifiés conformes et sans réserve par son commissaire aux comptes.

Au changement de direction générale, la société a procédé à une revue des comptes et des opérations portant sur les comptes 2016 non clôturés. Celle-ci l'a conduite à adopter, pour l'évaluation des rémunérations sur les concessions d'aménagement, la méthode comptable dite « à l'avancement » (dispositions de la norme n° 99-05 du conseil national de la comptabilité²⁷) en lieu et place de la méthode dite « à l'achèvement » qui prévalait jusqu'alors.

Avant 2016, le résultat de la prestation d'aménagement de la SEM ne se dégageait réellement qu'à l'achèvement de l'opération, les surcoûts éventuels pouvant néanmoins entraîner des dépréciations. La nouvelle méthode mise en place impose la prise en considération des résultats éventuels pour les concessions aux risques du concessionnaire,

²⁶ Désormais l'article L. 3 du code de la commande publique.

²⁷ Cette norme, issue de l'arrêté portant homologation du règlement n° 99-05 du 23 juin 1999, est relative au traitement comptable des concessions d'aménagement dans les sociétés d'économie mixte locales. Elle doit prévaloir sur la norme issue de l'avis n° 9 9-10 relative aux contrats à long terme, qui présentent l'avantage de laisser un choix quant à la méthode à appliquer quel que soit le porteur du risque, mais ne sont pas applicables aux concessions puisque l'article 1.1 dudit avis précise que « *les contrats de concession ne sont pas des contrats à long terme au sens du présent avis* ».

avec pour conséquence – le cas échéant, lorsqu'un risque peut être évalué par la société concessionnaire – la prise de provisions pour risques et pertes à terminaison (ce qui fut le cas, en l'espèce)²⁸.

Le volume des pertes à terminaison de la SEM, inexistant en début d'exercice 2016, a en effet été porté à près de 3,5 M€ à l'issue de la revue des comptes et des opérations, entraînant ainsi un résultat négatif à la clôture de l'exercice. La synthèse des provisions constituées par la SEM, reportée en annexe n° 2 du présent rapport, permet ainsi d'identifier les opérations considérées comme « à risques » par la nouvelle direction.

B - Comptes de bilan et de résultat

1 - Le bilan

Le bilan de la SEM représentait 136,7 M€ en 2019, en nette augmentation par rapport à 2016 (103,8 M€), mais en légère inflexion depuis 2018 (143,4 M€).

Les ressources propres restent supérieures sur toute la période au capital social, bien qu'elles soient en diminution depuis 2018. Représentant auparavant le double du capital, elles ne constituaient plus qu'un quart de plus que le capital en 2018, remontant à près de la moitié de plus en 2019²⁹.

Pour leur part, les dettes financières sont majoritairement constituées auprès d'établissements de crédit. Elles représentent, à elles seules, plus d'un tiers du volume financier du bilan.

Enfin, en matière de fonds de roulement, à une période tendue (2016-2017) a succédé une période plus confortable (2018-2019).

a - La dette

L'endettement total de la SEM Normandie Aménagement s'est accru en quatre ans, principalement en raison de l'évolution connue des produits constatés d'avance (dont la méthode de calcul est détaillée plus bas dans la partie relative aux opérations) et par les autres dettes, dont la nature est par essence variable. Elles sont néanmoins principalement constituées d'avances (sous diverses formes) de collectivités pour des projets d'opérations.

En revanche, le niveau des emprunts réalisés auprès des établissements de crédit est revenu en 2019, après l'augmentation connue en 2017 et 2018, à un niveau similaire à celui de 2016 (près de 49 M€).

La politique de la société en matière d'endettement varie selon l'objet pour lequel la dette est contractée. S'agissant en effet des dettes relatives aux concessions d'aménagement, majoritairement garanties par les collectivités, la ligne de financement ne fait pas l'objet d'une affectation comptable comme dette auprès d'une banque et la charge financière associée est comptabilisée comme une dépense d'aménagement, reclassée en stock. Le suivi de la trésorerie prévisionnelle – comprenant les remboursements d'emprunts et les éventuels nouveaux besoins de financement – se fait notamment à travers des tableaux « Prévisionnel Recettes Dépenses » (PRD) accompagnant les comptes rendus annuels à la

²⁸ Cf. chapitre 2 de l'arrêté précité relatif à la comptabilisation des opérations d'aménagement concédées aux risques et profits du concessionnaire : « dès que la société d'économie mixte locale en a connaissance, la totalité de la perte globale probable résultant d'un contrat de concession d'aménagement [...] est constatée sous la forme d'une provision pour risques de pertes à terminaison ».

²⁹ Le capital social est de 10 281 780 €. Les capitaux propres se montaient à 23 722 487 € (2013), 25 073 330 € (2017), 12 453 181 € (2018) et 17 183 909 € (2019).

collectivité (CRAC) de chaque concession. Au titre des opérations de promotion immobilière, la politique varie donc en fonction du devenir du bien (vente rapide ou exploitation locative).

Pour l'exercice 2020, le remboursement de capital représentait près de 7 M€, avec un capital restant dû, au 31 décembre de l'année, de 42,6 M€. La charge de remboursement des emprunts demeure donc lourde pour l'entreprise et impose une rentabilité maintenue pour y faire face. La rationalisation des dettes, par recours aux fonds propres ou aux remboursements anticipés lorsque les conditions le permettent, est à poursuivre afin de ne pas obérer les capacités d'action de la SEM à plus long terme.

b - Le fonds de roulement et la trésorerie de la SEM

Le fonds de roulement net global de la SEM a oscillé entre 17 et 20 M€ entre 2016 et 2019. La part de la dette y est très élevée, mais reste inférieure aux immobilisations de la société.

Le besoin en fonds de roulement a connu une amélioration au cours de la période, passant de 16,9 M€ en 2016 à 11,7 M€ en 2019 (après un pic à 20,3 M€, en 2017), soit une baisse de 30 % en trois ans.

La trésorerie a été en forte tension lors de l'exercice 2017, affichant un volume négatif de 143 607 €, conséquence d'éléments résultant pour l'essentiel des exercices précédents.

Tableau n° 4 : Evolution de la trésorerie nette de la SEM de 2016 à 2019

en €	2016	2017	2018	2019
Trésorerie nette	773 360	-143 607	12 453 181	6 368 863

Source : CRC à partir des comptes annuels

Selon l'analyse réalisée par la SEM et présentée notamment dans le rapport de gestion, la trésorerie a pâti de l'absence de mobilisation des financements de certaines concessions d'aménagement, alors même que le lancement des études et de divers travaux avait généré des dépenses conséquentes³⁰. De même, certaines opérations ont connu des refus de financement³¹ ou ont été pénalisées par une exécution particulièrement difficile³². Enfin, les investissements fonciers préalables à des opérations d'envergure ont pu être source de tensions en matière de trésorerie.

Les opérations propres menées par la SEM ont pu se faire sans financement (du moins en phase initiale de certains projets) ou avec un appel à des fonds propres pour une autre partie. L'exercice 2016 a été témoin de la réalisation de plusieurs projets d'ampleur³³, alors même que les résultats des exercices précédents, certes positifs, limitaient la constitution de réserves significatives. Les conséquences sur la trésorerie en ont donc été accentuées.

³⁰ C'est notamment le cas des ZAC de Soliers et de Giberville, connaissant respectivement 379 000 € et 300 000 € de dépenses engagées et n'affichant pas de recette ou de financement sur l'exercice. De même, la ZAC de la Maslière a connu une trésorerie négative de plus de 3,8 M€ jusqu'au déblocage (tardif) d'un prêt de financement complémentaire.

³¹ ZAC de Saint-Planchers, finalement soutenue sur les fonds propres de la SEM.

³² La ZAC de Grimesnil par exemple, connaissait des difficultés de commercialisation en raison d'un décalage avec le marché local. La ZAC d'Epron, retardée par un contentieux, a connu un décalage majeur entre recettes (13,4 M€) et dépenses (16,8 M€) en 2016.

³³ Ainsi, par exemple pour la Grande Halle, les frais d'études et de conception se sont élevés à 812 000 €, financés sans emprunt. Pour les immeubles GRDF et ENEDIS, le différentiel entre immobilisation en cours et emprunt s'élevait respectivement à 1,6 M€ et 1,8 M€.

Enfin, un retard de créance sur la taxe foncière d'un locataire, remontant à plusieurs années, occasionnait une créance de 867 000 €, dont le recouvrement n'a été effectué qu'en 2017.

La trésorerie de la SEM représentait près de 88 jours de chiffre d'affaires en 2019, en nette amélioration par rapport à 2016 (14,9 jours) et plus encore par rapport à 2017 où elle était négative. Un pic de disponibilités a été connu en 2018, de façon exceptionnelle, à près de 216 jours de chiffre d'affaires.

2 - Le compte de résultat

a - Produits d'exploitation et chiffre d'affaires

Le compte de résultat 2019 faisait apparaître des produits d'exploitation à hauteur de 35 498 711 €, soit une augmentation de près de 30 % au cours de la période.

En 2019, les produits d'exploitation étaient constitués à environ 75 % de la production vendue. Ce volume, resté constant au cours de la période, est majoritairement issu des concessions portées par la SEM, qui représentaient près de 14,1 M€ en 2019, en nette hausse par rapport aux comptes de 2016 (près de 8 M€). Le second pôle de recettes est celui de la gestion immobilière, avec environ 6,7 M€ en 2019, là encore en progression par rapport à 2016 (4,9 M€).

La répartition des différentes rémunérations par activité est détaillée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Evolution des rémunérations par activité

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019
Rémunérations des concessions	7 986	7 963	10 843	14 058
Rémunérations des mandats	833	705	728	900
Rémunérations des opérations propres/ventes	5 112	7 699	3 253	4 681
Rémunérations des prestations et conduites d'opération	40	21	26	38
Location et gestion immobilière	4 963	5 665	6 193	6 728
Prestations Caen Presqu'île	15	15	15	15
Total	18 949	22 068	21 058	26 420

Source : CRC à partir des rapports CAC et des comptes annuels

Les résultats variables des opérations propres (de promotion immobilière) traduisent les aléas du domaine, liés à la variabilité des demandes de construction et à la disponibilité de foncier. L'évolution très positive des rémunérations liées aux concessions est à remettre en perspective avec celle de la méthode de comptabilisation de ces dernières à l'issue de l'exercice 2016, préférant désormais une méthode « à l'avancement » (voir *supra*).

Le chiffre d'affaires de la SEM a logiquement connu une évolution similaire à celle des rémunérations.

Tableau n° 6 : Evolution du chiffre d'affaires net de Normandie Aménagement

En milliers d'euros	2016	2017	2018	2019
Chiffre d'affaires net	18 949	18 067	21 059	26 420

Source : CRC à partir des rapports CAC et des comptes annuels

b - Les charges d'exploitation

Les charges d'exploitation ont connu une croissance régulière entre 2016 et 2019, avec une variation observée de près de 18 %. Elles s'établissaient à 33,6 M€ en 2019.

Les achats de matières premières (terrains stockés essentiellement) sont fluctuants au cours de la période. Ces charges dépendent en effet largement des disponibilités en foncier, de la réalisation d'éventuelles promesses de vente et de la teneur des opérations à mener.

L'accroissement des charges relatives aux salaires (de près de 30 %) est directement corrélé à l'augmentation du nombre de salariés de l'entreprise, afin de faire face aux différents projets en cours (Tramcity, Lazzaro 3, grande Halle, MoHo). L'augmentation des dotations aux amortissements, de près de 35 %, est également cohérente, à la fois avec l'évolution de la méthode comptable présentée plus haut et avec la poursuite des acquisitions de biens par la SEM.

A l'inverse, la diminution nette des dotations aux provisions résulte à la fois de la résolution de certains contentieux et surtout de l'absorption par la SEM de l'évolution de la méthode comptable en matière de concessions d'aménagement et de la revue des opérations (qui avait conduit à renégocier, voire abandonner plusieurs projets). Il est donc cohérent que les dotations connaissent une diminution nette, ces évolutions opérationnelles ayant été purgées en comptabilité, essentiellement au cours des exercices 2016 et 2017.

Les « autres achats et charges » connaissent une hausse de près de 30 %, pour atteindre 27,2 M€, soit 81 % des charges d'exploitation en 2019. Cette catégorie comprend essentiellement les charges relatives aux opérations (achats de terrain des concessions, travaux, études, et divers frais). Ces dépenses constituaient 80 % de la catégorie en 2016, et atteignaient 88 % en 2019³⁴.

Certaines dépenses peuvent néanmoins être compensées, comme les charges locatives ou les frais d'entretien de propriétés ou copropriétés, dont les loyers perçus en recettes permettent de tempérer l'impact sur le résultat de la société.

Parmi les autres dépenses, il convient de noter la diminution des frais de communication de près de 25 % en quatre ans (passant de 29 123 € à 21 285 €).

Les frais de déplacement ont connu des fluctuations, mais sont en diminution de près de 43 % entre 2016 et 2019. Les principaux frais de 2016 étaient ceux relatifs aux déplacements du directeur général alors en poste (pour 12 743 €) et de la directrice adjointe (5 564 €). Légèrement moins élevés que ceux constatés lors de l'exercice précédent, ces frais comprenaient notamment un volume significatif de nuitées hôtelières assorties des repas correspondants, établies au seul nom de M. Moreau, mais comprenant l'indication de plusieurs bénéficiaires (tant pour les nuitées que pour les repas). Faute de détail, leur correcte imputation reste difficile à établir.

Enfin, la principale diminution provient des frais de réception. Leur volume, particulièrement conséquent en 2016 (près de 115 000 €), résulte de l'organisation d'une réception pour les vingt ans de la SEM.

³⁴ La SEM explique cette hausse principalement par les éléments suivants : une part plus importante des charges de personnel refacturées par le groupement Les Aménageurs de la Normandie (la masse salariale du groupement a évolué et la part affectée à Normandie Aménagement est importante), une hausse des honoraires de 21 000 €, en lien avec de nombreuses sollicitations de FIDAL sur les sujets de ressources humaines (affectation d'un collaborateur au titre des projets EPOPEA) ou de fiscalité (SNC Les Jardins de Clopée), une augmentation importante des charges de télécommunications en lien avec le nouveau système mis en place en janvier 2019 et des frais de changement (les indemnités non récurrentes représentent 60 % de l'augmentation).

c - Les résultats

Les résultats de la SEM ont connu une très nette amélioration entre 2016 et 2019, passant d'un résultat largement négatif à un bénéfice de plus d'un million d'euros. Les résultats de 2016 sont néanmoins à prendre avec prudence, puisqu'ils résultent essentiellement des nombreuses provisions pour pertes à terminaison ou pour risques adoptées à l'issue de l'évolution de la méthode comptable appliquée. Le résultat 2015 était positif, de l'ordre de 350 000 €, et ne présentait pas de facteur d'alerte particulier.

Tableau n° 7 : Evolution des résultats de 2016 à 2019

en €	2016	2017	2018	2019
Résultat d'exploitation	-2 545 776	631 664	1 024 171	1 863 890
<i>dont provisions pour pertes à terminaison</i>	<i>2 617 786</i>	<i>1 343 127</i>	<i>45 000</i>	<i>0</i>
Résultat financier	-314 989	-508 521	-577 320	-511 226
Résultat exceptionnel	239 730	256 256	655 754	260 954
Impôt sur les bénéfices	-267 457	-188 994	-320 470	-499 846
Résultat net	-2 888 492	190 405	782 135	1 113 772

Source : CRC à partir des comptes annuels

La SEM estime néanmoins le résultat de 2019 comme relativement exceptionnel, au regard de ceux des exercices précédents. Il est la conséquence du bon achèvement de plusieurs projets à plus forte rentabilité (opérations de promotion immobilière), permettant de soutenir plus aisément les opérations d'aménagement, qui offrent une rémunération plus modérée. Ce résultat a majoritairement été affecté au renforcement des fonds propres de l'entreprise, permettant ainsi de limiter le recours à l'emprunt ou de se voir proposer de meilleurs taux.

V - LES ACTIVITES DE LA SOCIETE

La SEM Normandie Aménagement conduit en parallèle environ une soixantaine d'opérations, la plupart pluriannuelles.

A - Les différentes activités de la SEM

Selon ses statuts, la SEM peut réaliser quatre types d'opérations : l'opération sous concession, l'opération sous mandat, l'opération de promotion sous fonds propres et la gestion locative.

1 - Les concessions d'aménagement

La concession d'aménagement est un contrat entre une personne publique (le concédant) et un aménageur public ou privé (le concessionnaire), par lequel le concédant délègue l'étude et la réalisation d'une opération d'aménagement au concessionnaire. Les missions de ce dernier sont, selon l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, de trois types :

- assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux, bâtiments et équipements concourant à l'opération prévue dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution ;
- acquérir, sur demande du concédant, les biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption ;
- procéder à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession.

L'objet de ces concessions est, selon la société, « *la conception et la construction de nouveaux lieux de vie, de travail, de loisirs et d'activités économiques* ». Ces concessions visent deux catégories de zones : les parcs d'activités³⁵ et les quartiers d'habitat³⁶.

Le contrôle formalisé de l'action du concessionnaire se fait par la présentation des comptes rendus annuels à la collectivité locale (CRAC ou CRACL), dressant de façon précise un bilan global de l'année écoulée. Depuis 2017, une prospective de chaque ZAC et un prévisionnel recettes et dépenses (PRD) sont établis, permettant de mettre à jour les données financières par la prise en compte des évolutions des marchés et des aléas divers. De même, les temps passés sont valorisés et analysés pour être confrontés à la rémunération contractuelle facturable au regard du contrat de concession.

La méthodologie d'élaboration des CRAC, ainsi que leur contenu, n'appellent pas d'observation de la part de la chambre.

2 - Les opérations sous mandat

L'article L. 300-3 du code de l'urbanisme prévoit la possibilité pour les collectivités publiques de recourir à un mandat d'aménagement. L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent ainsi, par convention de mandat passée dans les conditions prévues par le code de la commande publique, confier à toute personne publique ou privée le soin de faire procéder en leur nom et pour leur compte à une ou plusieurs des missions suivantes :

- la réalisation d'études, notamment d'études préalables nécessaires à une opération d'aménagement ;
- la réalisation de travaux et la construction d'ouvrages ou de bâtiments de toute nature, lorsque ces travaux ou constructions n'entrent pas dans le champ d'application des règles du code de la commande publique régissant la maîtrise d'ouvrage publique ;
- l'achat et la revente de biens fonciers ou immobiliers dans le respect de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

Au sein de la société Normandie Aménagement, ces mandats représentent un second volet de l'aménagement et concernent essentiellement la rénovation urbaine. Au cours de la période de contrôle, neuf opérations menées sous mandat ont été recensées.

D'un point de vue financier, l'objectif recherché par la SEM est l'absence de décalage en trésorerie, en compensant chaque dépense par l'appel de fonds correspondant (ce dernier étant prévu dans le contrat de mandat, document de référence pour les parties). Le seul gain envisageable pour la société est alors la rémunération contractuelle, qui est comptabilisée à mesure de l'avancement de l'opération, dans le compte de résultat du mandat.

Le calcul des rémunérations des mandats n'appelle pas d'observation particulière. Il est réalisé notamment à partir des fiches de suivi, cette méthode permettant de comparer prévisionnel et réalisé et de s'assurer de la complétude des opérations effectuées et des recettes perçues avant clôture du mandat.

Ainsi, lorsque la société affiche un moins-perçu par rapport à ce que le taux d'avancement met en évidence au terme de ce calcul, elle comptabilise une facture à établir (FAE). Dans le cas inverse, il s'agit d'un produit constaté d'avance.

³⁵ Il s'agit d'élaborer ou de chercher à consolider l'économie d'un territoire pour favoriser la construction d'une économie en réseaux. La SEM est actuellement chargée de la réalisation de cinq ZAC et d'une ZAE visant à favoriser l'accueil à la fois de TPE/PME/PMI comme de grands groupes. Une septième zone (mixte) est également exploitée à Mondeville.

³⁶ Répondant à des demandes spécifiques de la part des collectivités concédantes, la SEM traite actuellement neuf opérations, en cours ou terminées, dont trois hors secteur de Caen la mer, dans la Manche à Cherbourg-en-Cotentin et Saint-Planchers.

Le montant des rémunérations obtenues dans le cadre des mandats au cours de la période contrôlée – hors subventions complémentaires éventuellement allouées – demeure limité.

Tableau n° 8 : Rémunérations des mandats de 2016 à 2020

Comptes	2016	2017	2018	2019	2020
706100	60 148 €	15 873 €	753 €	30 397 €	9 147 €
706400	32 387 €	20 904 €	13 307 €	27 193 €	12 769 €
Total	92 535 €	36 776 €	14 059 €	57 590 €	21 915 €

Source : CRC via données de la SEM Normandie Aménagement

3 - Les opérations de promotion immobilière

Ces opérations se répartissent en trois catégories :

- opérations réalisées pour des tiers au travers de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'ouvrage déléguée ou de contrats de promotion immobilière : elles sont rémunérées suivant le contrat passé avec les donneurs d'ordre ;
- opérations réalisées pour des tiers dans le cadre de ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) : ces ventes donnent lieu à des prises de marge dites « promoteurs » qui viennent s'ajouter au coût du projet. Dans ce cas, les appels de fonds sont subordonnés à l'avancement de la construction, et permettent une négociation des seuils, puisque ces projets sont essentiellement des immeubles de services ou tertiaires, et ne répondent pas aux mêmes contraintes réglementaires que les constructions d'habitat ;
- opérations réalisées pour le compte propre de Normandie Aménagement et ne donnant pas lieu à prise de marge : ces opérations sont essentiellement destinées à être mises en location par le biais de baux en l'état de futur achèvement (BEFA). Le financement de la construction est porté par Normandie Aménagement (décaissement de fonds comme adossement à une ligne de financement à long terme), qui se chargera également par la suite de la mise en loyers après livraison et réception du bâtiment. Certaines constructions combinent à la fois vente de lots en VEFA et mise à bail en BEFA – notamment sur des biens destinés à un usage tertiaire – afin de s'adapter au mieux aux demandes des clients en leur proposant un choix entre location et achat, et de faciliter l'installation.

Les marges affichées par la société depuis 2013 sont variables, adossées aux fluctuations du portefeuille annuel d'opérations. Après un point exceptionnellement bas en 2016 (281 000 €), elles sont remontées à des niveaux connus précédemment, oscillant entre 620 000 € et 1,01 M€.

A l'issue d'une opération de ce type, une base de montant du loyer est définie par le directeur de la promotion, en lien avec le montant des travaux réalisés et les dotations aux amortissements. S'il n'existe aucune politique systématique de programmation pluriannuelle des coûts d'entretien au sein de la société, les directeurs commercial et patrimoine et de la promotion ont, depuis fin 2019, mis en place :

- un système de retour d'expérience interservices, permettant la prise en compte des bonnes pratiques instaurées dans les opérations précédentes pour les opérations suivantes, et la correction des données (de coût notamment) qui auraient pu être mal évaluées ;
- une revue de projet régulière avec les différents acteurs de l'opération en cours (internes à l'entreprise) afin de prendre en compte ces retours d'expérience et toute donnée nouvelle dans le cadre des projets en cours et à venir.

Ce nouveau processus a donné lieu à la production d'une fiche générale de retour d'expérience, du 30 novembre 2020, proposant une liste des domaines devant donner lieu à revue lors de la réalisation de tout nouveau projet.

Ces réunions de retour d'expérience sont suivies de la production de comptes rendus formalisés, qui permettent à la société de disposer d'une base évolutive de calcul de coûts de fonctionnement dans les opérations de promotion et de gestion locative. Cette base est désormais déclinée pour chaque nouveau projet avec un tableur interne.

4 - La gestion de patrimoine immobilier

Normandie Aménagement est propriétaire, copropriétaire ou locataire principal de plusieurs bâtiments ou ensembles immobiliers en son nom propre ou dans le cadre de sociétés dont elle est actionnaire et pour lesquelles elle assure les missions de suivi technique, administratif et financier.

La société possédait ainsi, en 2019, 21 bâtiments ou biens immobiliers, pour une surface de 49 000 m² de bureaux et de locaux d'activités³⁷ et 60 M€ d'actifs.

L'activité de gestion locative permet à la société de dégager une marge, par le biais de loyers, estimée à 1,55 M€ en 2019. Cette même année, la société affichait 64 locataires, 5,3 M€ de loyers HT/HC et 96 % de taux d'occupation en surface.

Ces locaux sont proposés à la location à des preneurs avec lesquels la société signe des contrats de location de différents types : bail commercial, bail professionnel, convention d'occupation, bail précaire ou bail en l'état futur d'achèvement (BEFA). Tout bien immobilier entrant dans le patrimoine de la société fait l'objet d'un plan d'action permettant son suivi.

Normandie Aménagement a mis en place un suivi analytique de ses activités locatives, tant au sein de la société mère que de ses filiales. Cette mise en place se traduit notamment par la présentation d'un compte de résultat locatif détaillé adossé aux balances analytiques extraites de la comptabilité SAGE. Cette procédure, initialement expérimentée sur les filiales de la SEM, a été étendue à la société mère.

Au même titre que pour les opérations de promotion immobilière, la société annonce vouloir développer ses analyses prospectives en matière de gestion locative, notamment en anticipant les planifications des demandes de travaux, afin de permettre une meilleure négociation des coûts – donc une facilitation de l'inscription des provisions dans le budget de la SEM -, ainsi que des contraintes pour les locataires.

La SEM a mis en place, avant même la période contrôlée, une politique de cession de son patrimoine immobilier, afin de lui garantir un apport de fonds propres facilitant les démarches prospectives de financement auprès des établissements bancaires pour le lancement de nouveaux projets.

Cette politique s'appuie sur une recherche d'efficacité à travers deux critères principaux :

- se séparer préférentiellement des biens isolés géographiquement (situés hors ZAC, hors d'un périmètre dans lequel d'autres biens appartenant à la société sont situés) ou à vocation spécifique (immeuble affecté à un locataire pour un usage particulier), dont l'entretien ou la revente pourraient apparaître plus complexes ;
- favoriser la cession des biens permettant une plus-value financière accrue, notamment les biens déjà amortis.

Dans une logique similaire, la société a pour objectif de faire évaluer un tiers du patrimoine par an, chaque bien étant ainsi réévalué tous les trois ans. Deux campagnes de valorisation externe ont déjà eu lieu. Ces valorisations économiques rapprochées de la valeur

³⁷ 83 % de bureaux, 17 % de locaux d'activités à vocation artisanale, commerciale et industrielle.

nette comptable (VNC) de chaque bien doivent permettre de dégager les plus-values potentielles. Ces informations doivent aider la société à décider des biens qui peuvent faire l'objet d'un arbitrage d'actif (cession) permettant de dégager des plus-values, mais également à calculer le ratio de LTV (*Loan to value*)³⁸.

Ces données régulièrement actualisées permettent aux financeurs d'appréhender la valeur économique du bilan actuel et prévisionnel de la SEM et ainsi de consolider ses équilibres financiers pour mieux appréhender les demandes de concours liées à de nouveaux projets (endettement, trésorerie, etc.).

Bien que ces objectifs de consolidation de la trésorerie soient positifs, la chambre observe l'absence de politique générale adoptée par le conseil d'administration de la SEM en matière de cession des actifs et l'apparente totale liberté de détermination des biens cessibles laissée à la direction générale.

5 - L'analyse d'opérations spécifiques

La chambre a procédé à l'analyse approfondie de trois opérations de la SEM, menées au cours de la période de contrôle : la concession de la ZAC Normandika, la concession de la ZAC Lazarro 3 et la rénovation de la Grande Halle de Colombelles.

La ZAC du parc d'activités de Fleury-sur-Orne, dite ZAC Normandika, a été créée en 1996 sur une zone de près de 80 hectares, afin de permettre « *la construction de bâtiments à usage d'activités commerciales, de services et d'industries* », ainsi que l'ensemble « *des travaux de voirie, de réseaux, d'espaces libres et d'installations diverses à réaliser* ». Si l'analyse des relations de la SEM avec le concessionnaire n'appelle aucune observation, la forte augmentation du budget prévu pour la ZAC, notamment depuis 2008, traduit les importants aléas qu'a pu connaître cette concession, par l'abandon de projets significatifs³⁹ et la redéfinition des objectifs économiques et écologiques adossés à la zone.

La ZAC Lazarro 3, créée en 2010 sur la commune de Colombelles, est une concession d'intérêt communautaire d'environ 29 hectares. Elle a vocation à accueillir des activités de production, de transformation et de services à l'industrie pour des entreprises de taille diverse, allant des TPE aux filiales de grands groupes. La SEM a anticipé la procédure d'appel à concurrence pour la concession de la ZAC, en réussissant à négocier la signature de promesses de vente pour l'acquisition du foncier de toute la zone, bénéficiant ainsi d'un atout économique. Malgré cette anticipation, le budget prévisionnel de la concession a été affecté par plusieurs aléas, dont la mise en place des mesures de compensation agricole et l'exigence de fouilles d'archéologie préventive. Comme pour la ZAC Normandika, ces éléments ont fait l'objet d'échanges avec la collectivité concédante afin d'ajuster la prévision budgétaire de la ZAC. Bien que la concession ait été établie aux risques du concessionnaire, le fait que la communauté urbaine de Caen, personne publique concédante, ait accepté de se porter garante à 80 % de l'emprunt contracté par la SEM pour l'opération a pour conséquence de modifier l'équilibre des risques associés à la concession.

La rénovation de la Grande Halle, à Colombelles, avait vocation à transformer un ancien atelier électrique en tiers-lieu axé autour de l'économie circulaire, permettant l'accueil d'activités créatrices d'emplois (si possible nouvelles) tout en valorisant l'image de ce secteur. Intégrée à la concession de la ZAC du Campus technologique en 2017, pour faciliter la perception de certaines recettes, cette opération de promotion immobilière s'est achevée en 2019 par la livraison du bâtiment, pour lequel un bail⁴⁰ a été signé en 2018 entre la SEM (en tant que gestionnaire locatif) et la SAS SCIC WIP & Co (dite « WIP »). La SEM a pu nouer des

³⁸ Soit le rapport entre la valeur économique des biens détenus et l'endettement associé.

³⁹ Notamment du projet de centre commercial Interkea (puis IKEA Centres) d'une surface initialement prévue de 30 000 m².

⁴⁰ Sous forme de BEFA (bail en l'état futur d'achèvement).

relations particulières avec cette dernière, créée par deux anciennes salariées qui avaient quitté la société pour mener à bien ce projet.

B - Une stratégie géographique évolutive

1 - Le choix des opérations et des zones géographiques d'intervention

Si la société mène la très grande majorité de ses opérations dans le périmètre de la communauté urbaine Caen la mer, elle réalise plusieurs opérations d'envergure sur un territoire bien plus vaste, couvrant les départements de la Manche et du Calvados.

Engagée par la précédente direction, cette stratégie reposait sur une analyse des limites que pouvait apporter au développement de sa société un strict maintien dans le périmètre de l'agglomération de Caen et de ses environs, d'autant que la présence de la région au conseil d'administration plaidait pour une vision opérationnelle plus large géographiquement. La mise en place de cette stratégie a coïncidé avec le changement d'appellation de la société.

Les opérations hors de l'agglomération ont répondu à une volonté de développement face à la SHEMA, en ciblant notamment des zones variées (Saint-Planchers, Saint-Georges) et un point d'entrée maritime (Cherbourg). En parallèle, afin de garantir une capacité renouvelée d'aménagement à vocation commerciale, la ville de Caen a rejoint l'actionnariat de la société.

La nouvelle direction a choisi de modifier cette politique, estimant que la multiplication des opérations sur des territoires éloignés de la société mère rendait plus complexes leur suivi et le dialogue avec les concédants, d'autant que Normandie Aménagement ne disposait pas, à l'inverse de la SHEMA, de postes avancés répartis sur plusieurs sites du territoire normand.

Le principe désormais adopté est de ne choisir des opérations hors du territoire de la communauté urbaine de Caen qu'avec l'accord du conseil d'administration et sur des opérations sous mandat, sans prise de risques de la SEM (opération à Lisieux⁴¹ par exemple, sur sollicitation de la collectivité). Les seules exceptions à ce principe d'absence de prise de risques ont été constatées à Evrecy⁴² et Douvres-la-Délivrande.

Dans ce dernier cas, l'accord avait été donné par le conseil d'administration à une période où la réévaluation du périmètre de la communauté urbaine laissait fortement présager une entrée de la commune dans ledit périmètre – projet qui ne s'est finalement pas concrétisé. La SEM est donc, depuis 2019, titulaire d'une concession d'aménagement pour la zone d'activité économique (ZAE) de la Fossette, d'une superficie de 21 hectares et d'un budget évalué à 7,4 M€.

2 - L'impact du changement de direction sur la poursuite des opérations

Lors du changement de direction générale, la revue des différentes opérations a conduit la société à inscrire dans les comptes des provisions pour risques ou pertes au bilan de l'exercice 2016 (cf. *supra*).

En parallèle, des négociations ont été engagées pour faire évoluer les dispositions de concessions à la viabilité économique incertaine ou connaissant des difficultés de lancement.

⁴¹ Mission de faisabilité opérationnelle du projet commercial sur le plateau de Hauteville à Lisieux, dans le cadre du projet de renouvellement urbain.

⁴² Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'aménagement de la troisième tranche de la ZAC « La Croix Boucher » pour le compte de la communauté de communes Vallées de l'Orne et de l'Odon.

Outre l'abandon de l'opération réalisée en compte propre sur la presqu'île de la Touques, avec la commune de Deauville, plusieurs opérations ont connu des annulations ou des modifications substantielles :

- la concession de Saint-Georges-de-la-Rivière, octroyée en 2013, a fait l'objet d'une résiliation par avenant en 2017, conséquence d'une réévaluation des risques à la suite du non-renouvellement de deux promesses de vente et un refus de financement des organismes de crédit, entraînant la prise d'une provision pour perte de 200 000 € au titre des comptes 2016 ;
- la concession de Saint-Planchers, octroyée en 2012, a fait l'objet d'une prolongation par avenant, afin de permettre la compensation d'une mise en place compliquée de l'opération et une meilleure adaptation au marché local ;
- la concession de la ZAC de l'Orée du Golf, sur la commune d'Epron, octroyée en 2012, a été affectée à son lancement par un contentieux tiers portant sur un permis de construire, puis a fait l'objet d'une remise en question par la commune sur le territoire de laquelle la ZAC était située. Cette dernière souhaitait en effet revoir le projet établi afin de le « dé-densifier » pour permettre une meilleure inclusion dans l'environnement local. Le coût de cette révision, évalué à 4 M€, et le retard pris par la concession, s'ils n'ont pas entraîné la signature d'avenants, ont conduit la SEM à adopter des provisions pour pertes à terminaison en 2017 ;
- la cession de l'immeuble GRDF, construit au sein du parc d'activités Object'Ifs Sud, avait fait l'objet d'un bail de neuf ans, sous forme de BEFA, signé en 2014. La signature d'un compromis de vente le 7 décembre 2016, sans accord préalable du conseil d'administration⁴³, s'est rapidement heurtée à l'impossibilité d'obtenir une déclaration d'achèvement et de conformité de travaux à la date de réitération de l'acte, le 29 décembre 2016, par défaut d'arrêté relatif à un permis de construire modificatif. La prorogation au 30 juin 2017 du compromis a permis de prendre le temps de réévaluer les conséquences financières de la cession⁴⁴, dont l'impact pour la société a conduit la directrice générale à proposer l'annulation de la vente, en contrepartie du versement d'une indemnité compensatrice de 100 000 €⁴⁵ négociée au profit du bénéficiaire de la promesse de vente, assortie d'une clause préférentielle à son profit en cas de cession de ce bâtiment dans le futur.

C - La gestion de la prise de risques par la SEM

La gestion du risque débute dès l'élaboration du projet par la société. La mise en place du CER (cf. *supra*) permet à l'actionnariat d'avoir un regard sur les risques courus par la société et de prendre position sur les différents projets en amont de leur validation. Le règlement intérieur du comité prévoit les différents éléments à transmettre pour évaluation du projet. Les dossiers du CER concernant les opérations précitées montrent un respect de ces contraintes.

Depuis 2016, le transfert du risque⁴⁶ s'est opéré entre les collectivités et l'aménageur par un net accroissement du volume des concessions conclues aux risques des concessionnaires. Ce constat peut néanmoins être atténué : lorsque la collectivité est actionnaire de la SEM, elle assume par cet actionnariat une partie des risques qu'elle a préalablement choisi d'externaliser. Sur le périmètre très spécifique des risques financiers, la possibilité d'obtenir une garantie des emprunts par les collectivités maîtres d'ouvrage, à hauteur de 80 %⁴⁷, permet à la fois d'atténuer le risque de refus d'octroi dudit emprunt par les établissements de crédit et de reporter une partie de la charge de remboursement du même

⁴³ Une simple information du conseil d'administration a été réalisée le 30 novembre 2016.

⁴⁴ Outre la clause de résiliation conclue lors de l'opération d'échanges de conditions d'intérêt, d'un montant de 481 000 €, la marge financière de la cession était jugée insuffisante par la SEM pour couvrir les charges liées à la cession.

⁴⁵ La clause pénale en cas de non régularisation des actes prévoyait un montant de 620 000 €.

⁴⁶ Par l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et le décret 2016-86 du 1^{er} février 2016, transposant la directive européenne relative à la réforme du droit des concessions, dont les concessions d'aménagement.

⁴⁷ Articles L. 300-1 à L. 300-4 du code de l'urbanisme.

emprunt sur le garant si le concessionnaire venait à se trouver dans l'incapacité d'effectuer ce remboursement.

La question pourrait se poser en termes différents si la collectivité n'était pas actionnaire de la société. Cette option n'est que peu employée pour la SEM, dont les principes d'engagement ont été rappelés dans les différents rapports de gestion : seules les opérations réalisées aux risques du concédant peuvent sortir du champ géographique de la communauté urbaine Caen la mer, principal actionnaire, sauf les deux exceptions précitées (Evrecy et Douvres-la-Délivrande).

ANNEXES

Annexe n° 1 : Fluctuations du capital social de la SEM depuis sa création

Annexe n° 2 : Synthèse des provisions pour risques et charges

Annexe n° 1 : Fluctuations du capital social de la SEM depuis sa création

	création	4/12/02		20/12/2006		20/12/2007		03/03/2016		02/10/2018	
Montant du capital	1 524 000,00	1 638 300,00		3 837 000,00		4 237 000,00		10 281 780,00		10 281 780,00	
Valeur nominale	15,24	15,24		20,00		20,00		30,00		30,00	
	nbre d'actions	flux	nbre actions	flux	nbre actions	flux	nbre actions	flux	nbre actions	flux	nbre actions
CAEN LA MER	60000		60000	66850	126850		126850	90608	217458	17500	234958
REGION NORMANDIE		7500	7500	10000	17500		17500	0	17500	-17500	0
VILLE DE CAEN				5000	5000		5000	3571	8571		8571
DEXIA Ex CREDIT LOCAL DE FRANCE	2500		2500		2500	2500	5000		5000		5000
SOFINORMANDIE (gpe Crédit Agricole) ex SOFIDECAL	2500		2500		2500	2500	5000	3571	8571		8571
CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS dont prêt 1 action	20000		20000		20000	15000	35000	25119	60119		60119
CAISSE D'EPARGNE NORMANDIE	2500		2500	7500	10000		10000	6221	16221		16221
SAFIDI (gpe EDF) Ex SODIE/SODISID - Fusion avec PROXIDEV	5000		5000	-2500	2500		2500	1786	4286		4286
CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE CAEN NORMANDIE	5000		5000		5000		5000		5000		5000
PROXIDEV (avant fusion avec SAFIDI)	2500		2500		0						
nombre d'actions	100000		107500		191850		211850		342726		342726

Source : données Normandie Aménagement

Annexe n° 2 : Synthèse des provisions pour risques et charges

SYNTHESE DES PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES

Nature des provisions (K)	2016					2017					2018					2019				
	Montant début d'exercice	Dotation	Reprise	Reprise sans objet	Montant fin d'exercice	Montant début d'exercice	Dotation	Reprise	Reprise sans objet	Montant fin d'exercice	Montant début d'exercice	Dotation	Reprise	Reprise sans objet	Montant fin d'exercice	Montant début d'exercice	Dotation	Reprise	Reprise sans objet	Montant fin d'exercice
Provisions pour risques :																				
- Opération propre (Pôle Santé) (1)	7 400		7 400		-	-				-	-				-	-				-
- Contrôle fiscal - Redressement (2)	503 470				503 470	503 470		503 470		-	-				-	-				-
- Contrôle fiscal - Honoraires (2)	25 500		25 500		-	-				-	-				-	-				-
- Jeannette - foncier + contentieux (3)	17 411		17 411		-	-				-	-				-	-				-
- Pays de Caen - Dépollution ancien terrain (4 bis)		100 000			100 000	100 000				100 000	100 000		100 000		-	-				-
- Pays de Caen - Réhausse étage (4 bis)		90 000			90 000	90 000				90 000	90 000		90 000		-	-				-
- Pays de Caen - Complément démolition (4 bis)		25 500			25 500	25 500				25 500	25 500		25 500		-	-				-
- Lycée La Roquette (5)		14 000			14 000	14 000				14 000	14 000				14 000	14 000				14 000
- Habitat et Commerce (6)					-	-	225 000			225 000	225 000		225 000		-	-				-
- Pays de Caen - Client refact (4 bis)					-	-	22 000			22 000	22 000	21 767			43 767	43 767				43 767
- 48494 Fresnel Polaris (7)					-	-				-	-				-	-	5 000			5 000
- 6021 Côte de Nacre (8)					-	-				-	-				-	-	12 000			12 000
Sous total provisions pour risques	553 781	229 500	50 311	-	732 970	732 970	247 000	503 470	-	476 500	476 500	21 767	440 500	-	57 767	57 767	17 000	-	-	74 767
151810 - Neutralisation du boni (9)		105 597			105 597	105 597	197 295			302 892	302 892	329 390			632 282	632 282	31 938			664 220
Opérations à risques																				
Sous total neutralisation du boni	-	105 597	-	-	105 597	105 597	197 295	-	-	302 892	302 892	329 390	-	-	632 282	632 282	31 938	-	-	664 220
151 100 - Pertes à terminaison (PAT) / opérations propres 4949 ZAE Fresnel (10)	-	46 320	-	-	46 320	46 320	-	46 320	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
152 000 - PAT RT sur opérations à risques (11)	-	2 617 886	-	-	2 617 886	2 617 786	1 299 127	530 452	-	3 386 461	3 386 461	-	155 704	-	3 230 758	3 230 758	-	-	352 271	2 878 487
3510 Cherbourg		501 577			501 577	501 577		5 970		495 607	495 607		5 704		489 904	489 904				489 904
3511 Centre bourg Saint-Planchers		288 000			288 000	288 000	214 240			502 240	502 240				502 240	502 240				502 240
3513 Hauts de l'Orne		650 371			650 371	650 271		325 000		325 271	325 271		150 000		175 271	175 271			175 271	-
3514 Epron		878 456			878 456	878 456	707 887			1 586 343	1 586 343				1 586 343	1 586 343				1 586 343
3515 Côteaux St Georges		199 482			199 482	199 482		199 482		-	-				-	-				-
3516 Tôt Sud Margannes		100 000			100 000	100 000	200 000			300 000	300 000				300 000	300 000				300 000
3519 Lazzaro					-	-	177 000			177 000	177 000				177 000	177 000			177 000	-
152 100 - PAT sur rémunération concessions (12)	-	-	-	-	-	-	44 000	-	-	44 000	44 000	45 000	-	-	89 000	89 000	-	-	89 000	-
3500 Plateau					-	-	44 000			44 000	44 000	45 000			89 000	89 000			89 000	-
152 100 - PAT sur rémunération concessions (12)	-	795 104	-	-	795 104	795 104	202 797	214 240	-	783 661	783 661	168 578	27 989	-	924 250	924 250	339 635	54 276	-	1 209 608
3500 Plateau		35 113			35 113	35 113				35 113	35 113		26 206		8 907	8 907		5 102		3 805
3507 Libera					-	-	13 090			13 090	13 090	15 761			28 851	28 851		13 423		15 428
3509 Campus		7 441			7 441	7 441	30 093			37 534	37 534		1 783		35 751	35 751		35 751		-
3510 Cherbourg		186 774			186 774	186 774	64 761			251 535	251 535	46 285			297 820	297 820				297 820
3511 Centre bourg Saint-Planchers		214 240			214 240	214 240		214 240		-	-				-	-				-
3514 Epron		115 323			115 323	115 323				115 323	115 323				115 323	115 323				115 323
3516 Tôt Sud Margannes		236 213			236 213	236 213	19 853			256 066	256 066	31 532			287 598	287 598				287 598
3517 Soliers					-	-	75 000			75 000	75 000	75 000			150 000	150 000	150 000			300 000
3520 Fossette					-	-				-	-				-	-	189 635			189 635
Sous total Pertes à terminaison	-	3 459 310	-	-	3 459 310	3 459 210	1 545 924	791 012	-	4 214 122	4 214 122	213 578	183 693	-	4 244 008	4 244 008	339 635	54 276	441 271	4 088 095
Total Provisions pour risques	553 781	3 794 407	50 311	-	4 297 877	4 297 777	1 990 219	1 294 482	-	4 993 514	4 993 514	564 735	624 193	-	4 934 056	4 934 057	388 573	54 276	441 271	4 827 082
158 500 - Provisions pour charges ZAC (13)		57 171			57 171	57 171		57 171		-	-	329 359			329 359	329 359			27 812	301 547
Total Provisions pour charges	-	57 171	-	-	57 171	57 171	-	57 171	-	-	-	329 359	-	-	329 359	329 359	-	27 812	-	301 547
TOTAL PROVISIONS	553 781	3 851 578	50 311	-	4 355 048	4 354 948	1 990 219	1 351 653	-	4 993 514	4 993 514	894 094	624 193	-	5 263 415	5 263 415	388 573	82 089	441 271	5 128 628

Source : données Normandie Aménagement