



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

**LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE
DE NANTERRE (SEMNA)
(Hauts-de-Seine)**

*Et la politique d'aménagement
de la commune de Nanterre*

Exercices 2016 à 2022

Observations
délibérées le 31 août 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE.....	6
OBSERVATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION GENERALE DE LA SEMNA ET DE SON ENVIRONNEMENT	7
1.1 Les enjeux de la politique d'aménagement en Île-de-France et sa retranscription dans l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense (EPT POLD)	7
1.1.1 Les enjeux de la politique aménagement en Île-de-France	7
1.1.2 Malgré la perte de la compétence aménagement au profit de l'EPT, la commune de Nanterre poursuit ses interventions en la matière.....	9
1.2 Aménagement et outils d'aménagement sur le territoire de la métropole du Grand Paris (MGP) : contexte et enjeux	10
1.2.1 Une organisation locale et des outils d'aménagement en pleine mutation.....	10
1.2.2 L'absence de rationalisation des outils locaux d'aménagement.....	10
1.3 L'aménagement à Nanterre rendu complexe en raison d'une rareté foncière et d'une population fragile	11
1.3.1 Des difficultés structurelles d'une partie de la population	11
1.3.2 L'inscription de trois projets au « Nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU).....	12
1.3.3 L'arrivée du Grand Paris Express synonyme de pression foncière	14
2 GOUVERNANCE ET STATUTS	15
2.1 Une activité disparate qui ne comprendra prochainement plus l'aménagement.....	15
2.1.1 Une évolution vers le portage immobilier	17
2.1.2 La commune de Nanterre vend à la SEMNA l'espace Chevreul à un prix inférieur de 1,8 M€ à l'estimation de France Domaine	18
2.2 Une représentation très marquée de la commune de Nanterre dans l'actionnariat et les organes de contrôle	19
2.2.1 La commune de Nanterre détient illégalement 70 % des parts	19
2.2.2 Une gouvernance contrôlée par la commune de Nanterre.....	20
2.3 Les dividendes et jetons de présence	22
2.3.1 La distribution de dividendes	22
2.3.2 La distribution de jetons de présence	23
2.4 Des participations dans deux sociétés.....	23
2.4.1 La société civile immobilière Nanterre	23
2.4.2 Une acquisition par la SEMNA des parts de l'EPT POLD dans Nanterre Coop Habitat	24

2.5	Le contrôle des actionnaires publics et les informations transmises aux administrateurs	25
2.5.1	Le contrôle de l'actionnaire public	25
2.5.2	Les informations transmises au conseil d'administration	25
3	LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT CONTROLEES	26
3.1	Observations générales	26
3.1.1	Des équipements publics parfois insuffisamment définis	26
3.1.2	Une stratégie financière basée sur une forte limitation de l'emprunt.....	27
3.1.3	Des réceptions de chantier trop peu encadrées et surveillées	27
3.1.4	La commune de Nanterre n'a pas respecté le code de la commande publique en omettant de remettre en concurrence deux opérations d'aménagement.....	28
3.2	Chemin de l'Ile-République : une opération en tiroirs désormais clôturée	29
3.2.1	Une concession d'aménagement sans adossement à une ZAC	29
3.2.2	Une opération subdivisée en trois secteurs distincts	30
3.2.3	Une opération qui aura coûté plus de 7,2 M€ à la commune de Nanterre	32
3.3	La ZAC Provinces françaises.....	33
3.3.1	Présentation de l'opération	33
3.3.2	Un site cerné par des infrastructures générant des nuisances acoustiques et grevé par plusieurs servitudes	35
3.3.3	Le bilan financier de l'opération	36
3.4	La ZAC du Petit Nanterre, une opération illégalement reconduite qui se poursuit via la SPL.....	37
3.4.1	Une opération lourde sur un secteur particulièrement vaste	37
3.4.2	Une durée de vie excessive et une absence de remise en concurrence illégale.....	39
3.4.3	Le bilan financier de l'opération	40
3.4.4	Une nouvelle ZAC en 2020, 29 ans après la première	41
4	ANALYSE FINANCIERE	42
4.1	Les outils informatiques.....	42
4.2	Un bilan qui traduit le retrait progressif de la SEMNA de son activité d'aménageur	43
4.2.1	Analyse de l'actif.....	43
4.2.2	Analyse du passif.....	44
4.3	Un budget sous contrainte.....	44
4.4	Les commissaires aux comptes ont soulevé des failles importantes non résolues à ce jour	45
4.4.1	La certification des comptes par un commissaire aux comptes	45
4.4.2	Une fonction de contrôle interne qui se fragilise.....	45
5	LA GESTION DES MOYENS ET LES RESSOURCES HUMAINES	47
5.1	La gestion des moyens mobiliers et immobiliers.....	47
5.2	Jusqu'en 2019, un partage des ressources humaines avec refacturation de frais à la SPL	47
5.2.1	Les directions opérationnelles de la SEMNA	47
5.2.2	Depuis sa création jusqu'en 2019, la SEM a partagé ses effectifs avec la SPL, par le biais de mises à disposition	47

5.3	Le statut de la directrice générale	48
5.4	Évolution du poste de dépenses de personnel.....	48
5.5	Un contrôle des notes de frais insuffisant	49
ANNEXES.....		50

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la société d'économie mixte de la commune de Nanterre (SEMNA) ainsi que la politique d'aménagement de cette dernière.

La SEMNA intervient sur le périmètre géographique de la commune de Nanterre

Le territoire sur lequel intervient la SEMNA correspond à celui de la commune de Nanterre. Cette dernière est une des communes les moins favorisées des Hauts-de-Seine, mais bénéficie, par sa proximité géographique de Paris, d'un excellent raccordement aux transports publics et d'un fort dynamisme dans ses opérations d'aménagement.

La population connaît néanmoins des difficultés sociales plus importantes que le reste de la métropole parisienne, nécessitant un investissement public adapté. Ces investissements publics concernent les logements sociaux, et plus généralement, pour répondre à l'accroissement de la population, l'offre de services publics (groupes scolaires notamment, compte tenu de la jeunesse de la population).

Les enjeux liés à la politique publique de l'aménagement nécessitent aussi de se pencher sur la pertinence des outils utilisés. La métropole du Grand Paris (MGP) a par ailleurs l'obligation légale de proposer un plan de rationalisation des outils d'aménagement.

La commune de Nanterre détient 70 % du capital de la société alors qu'elle n'a plus la compétence aménagement

La SEMNA est une entreprise publique locale (EPL) multi activités, qui lui permet de maintenir aujourd'hui la présence de la commune de Nanterre dans son actionnariat. Ses parts atteignent toutefois 70 % du capital social, l'exposant de fait à un risque juridique et financier disproportionné depuis la perte de la compétence aménagement en 2018. En outre, ce fonctionnement n'est pas de nature à atténuer les déséquilibres de développement constatés dans la métropole.

Ses activités sont actuellement l'exploitation de parkings et de salles, l'aménagement et le portage immobilier. Elle souhaite à la clôture de ses opérations d'aménagement en cours, abandonner l'activité d'aménagement.

Comme toutes les sociétés, la SEMNA a des obligations envers ses actionnaires en termes de communication d'information. La chambre a constaté leur respect, mais recommande toutefois une amélioration de la qualité des comptes rendus d'activité à la collectivité locale (CRACL), insuffisante à ce jour.

Une acquisition immobilière à la commune de Nanterre sous-estimée de 1,8 M€

La commune de Nanterre a décidé en juin 2022 de vendre l'espace Chevreul à la SEMNA, à un prix de 4,5 M€ quand France domaine évaluait le bien à 6,28 M€. Elle a donc choisi de perdre 1,8 M€ au profit de la SEMNA.

La chambre a procédé au contrôle de trois opérations d'aménagement

La chambre a contrôlé les opérations Chemin de l'Île-République, la zone d'aménagement concerté (ZAC) des Provinces françaises et la ZAC du Petit Nanterre. Toutes trois sont clôturées ou en passe de l'être.

Ces opérations revêtent des caractéristiques communes. Elles sont financées par des participations des constructeurs, ce qui permet de limiter le recours à l'emprunt. Elles sont toutes situées sur le territoire de Nanterre.

Des failles ont été relevées, concernant notamment le descriptif des équipements publics au stade du traité de concession par la commune de Nanterre. La SEMNA n'a par ailleurs pas été en mesure de transmettre des données concernant l'encadrement de ses réceptions de chantier, qui apparaît à ce jour insuffisant.

Enfin, la commune de Nanterre a illégalement reconduit la ZAC du Petit Nanterre et la concession Chemin de l'Île-République par le passé.

La SEMNA connaît une situation financière dégradée par la crise sanitaire

L'activité exploitation de la SEMNA a fortement pâti de la crise sanitaire, quand l'activité aménagement a pu se maintenir. Les comptes de la SEMNA affichent toutefois en 2022 un résultat net légèrement excédentaire.

L'arrêt progressif de l'aménagement modifie la situation financière de la SEMNA qui souhaite désormais, en plus de sa gestion des parkings, accélérer le développement de son activité portage immobilier.

La SEMNA doit renforcer son contrôle interne

Le contrôle a mis en lumière des failles importantes dans le contrôle interne de la SEMNA, en particulier concernant le maniement d'espèces sur l'activité parkings, que la SEMNA tente désormais de limiter.

La SEMNA mettait auparavant son personnel à disposition de la société publique locale d'aménagement de la ville de Nanterre (SPLNA). La création d'un groupement d'employeurs sous statut associatif, en 2019, a permis de mettre en commun les effectifs des deux sociétés et d'éviter des irrégularités dans certaines conventions de mise à disposition de personnels.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule six recommandations dont trois sont des recommandations de régularité (*ex rappels au droit*) et trois des recommandations visant à améliorer la performance de la gestion.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : (Commune de Nanterre) Améliorer l'équilibre de la représentation entre hommes et femmes au sein du conseil d'administration en application de l'article L. 225-17 du code de commerce. 21

Recommandation régularité 2 : (SEMNA) Tant qu'une activité d'aménageur subsiste, obtenir un chiffrage précis de la part du concédant (en surface, en nature et en coût financier) du périmètre des équipements publics attendus dans le traité de concession de chaque opération d'aménagement afin de fiabiliser le bilan financier prévisionnel, conformément à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. 27

Recommandation régularité 3 : (Commune de Nanterre) : Appliquer les règles de mise en concurrence lors d'une modification apportée à la convention de concession initiale en application de l'article R. 3135-1 du code de la commande publique. 28

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : (SEMNA) Poursuivre le transfert intégral de l'activité aménagement à la SPLNA, compte-tenu du transfert de la compétence aménagement à l'établissement public territorial, conformément à l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales. ... 20

Recommandation performance 2 : (SEMNA) Améliorer la qualité des CRACL en documentant précisément les données financières prospectives et rétrospectives ainsi que le suivi des projets. 26

Recommandation performance 3 : (SEMNA) Établir les procès-verbaux dès réception de chantier et en assurer le suivi avec des outils de pilotage adaptés. .. 27

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

INTRODUCTION

La chambre a procédé au contrôle simultané de la société d'économie mixte de Nanterre (SEMNA), de la société publique locale de Nanterre (SPLNA) et du groupement d'employeurs de la société d'économie mixte (SEM) et de la société publique locale (SPL) (GESSNA) de la commune de Nanterre.

La SEMNA, la SPLNA et le GESSNA ont leur siège sur la commune de Nanterre, pour laquelle ils interviennent uniquement. La SEMNA et la SPLNA sont des entreprises publiques locales (EPL), le GESSNA a un statut d'association.

La société d'économie mixte d'aménagement et de gestion de la ville de Nanterre est la société d'économie mixte historique de la commune de Nanterre. Fondée en 1985, elle a longtemps été à la fois l'aménageur-constructeur de la commune et le gestionnaire de plusieurs de ses équipements (un cinéma, des parkings, une cité artisanale et un complexe événementiel de location de salles)¹.

Fondée en 2013, la SPLNA a été, au moins jusqu'en 2018, une « coquille vide », comme le précisait la chambre régionale des comptes d'Île-de-France à l'occasion de son contrôle de la commune de Nanterre en 2020. Ainsi, jusqu'à cette date, par convention, la SPLNA était gérée par la SEMNA.

Elle n'a pas de site internet propre mais est reliée à celui de la SEMNA. Sur ce site, un logotype SPL intermittent apparaît à côté de celui, fixe, de la SEMNA. Une confusion existe entre ces deux sociétés anonymes aux personnalités juridiques distinctes. En plus d'avoir le même actionnaire ultra-majoritaire, elles partagent le même site internet, le même logotype, la même direction, le même président et la même directrice générale, un grand nombre d'administrateurs et l'ensemble de leurs salariés.

1 PRESENTATION GENERALE DE LA SEMNA ET DE SON ENVIRONNEMENT

1.1 Les enjeux de la politique d'aménagement en Île-de-France et sa retranscription dans l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense (EPT POLD)

1.1.1 Les enjeux de la politique aménagement en Île-de-France

La loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris fixe un objectif « *de construire chaque année 70 000 logements géographiquement et socialement adaptés en Île-de-France* », cible qui demeure l'objectif principal des politiques d'aménagement franciliennes.

¹ Site internet de la SEMNA : <https://semna.fr/>, chambre régionale des comptes d'Île-de-France 2012, ROD SEMNA.

En application de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, l'État et la région établissent un schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) qui reprend cet objectif de construction de logements. Ce document est également guidé par des objectifs qualitatifs comme celui de « *promouvoir solidarité et équité* » notamment en favorisant « *la mixité accrue des espaces urbains existants et futurs afin d'accueillir habitat, emploi, équipements, services, transports, etc. et d'équilibrer la répartition de ces fonctions sur les territoires* ».

De même, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement francilien fixe comme objectif de « *lutter contre les dynamiques spontanées de spécialisation territoriale* ». Cette lutte passe notamment par le soutien à la « *diversification et l'attractivité des quartiers* » et par une « *stratégie équilibrée de développement de l'offre de logements très sociaux, entre solidarité régionale et réponse aux besoins locaux* ».

En 2015, la Cour des comptes indiquait dans son rapport public annuel² que ces objectifs n'étaient pas atteints. Elle soulignait même que l'objectif de réduction de la « *spécialisation sociale* », c'est-à-dire la diminution des « *disparités entre territoires* », tendait au contraire « *à se renforcer* ».

Par ailleurs, afin de répondre à l'objectif de construction annuelle de 70 000 logements en Île-de-France dans le cadre de la loi du Grand Paris, l'arrêté du 26 mars 2012 du préfet de la région Île-de-France a fixé pour le bassin de territorialisation auquel appartient Nanterre (avec les communes de Rueil-Malmaison, Suresnes, Puteaux, Courbevoie et la Garenne-Colombes), l'objectif de réalisation de 4 400 logements par an.

La commune de Nanterre appartient à une intercommunalité n'intégrant pas tout à fait le même périmètre. Paris Ouest la Défense (POLD) est un établissement public territorial (EPT) créé le 1^{er} janvier 2016 dans le cadre de la mise en place de la métropole du Grand Paris. Ce territoire regroupe 11 communes : Courbevoie, Garches, La Garenne-Colombes, Levallois-Perret, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Suresnes et Vaucresson.

Une étude de l'atelier parisien d'urbanisme (APUR), parue en 2021 portant sur les projets d'aménagement dans la métropole du Grand Paris³ met en lumière les enjeux liés à l'aménagement sur le territoire de l'EPT POLD, comparativement au reste de la métropole.

L'étude rappelle en premier lieu que les mutations urbaines générées par l'ensemble des opérations d'aménagement en cours « *vont transformer durablement les tissus de ces territoires* ». Concernant l'EPT POLD, qui affiche déjà une densité de construction supérieure à la moyenne de la métropole du Grand Paris, ces transformations se manifesteront par un accroissement du nombre de logements d'ici 2030 (+ 6 % en m²), mais surtout une augmentation des surfaces de bureaux (+ 9 %), confirmant une tendance déjà observable les années passées.

Au-delà de ces éléments chiffrés, attestant de l'ampleur des opérations de construction sur le territoire de POLD, l'enjeu pour les habitants est également l'accessibilité de commerces essentiels. À ce titre, les projets urbains offrent l'opportunité d'implanter des commerces indispensables à l'établissement d'une vie de quartier et à son dynamisme

À Paris, seulement 4 % des habitants doivent marcher plus de cinq minutes pour accéder à une boulangerie, une pharmacie ou un marchand de journaux, d'après l'étude de l'APUR. Le chiffre atteint 20 % sur le territoire de POLD, Grand Paris Seine Ouest ou encore Est Ensemble. Il est de 40 % pour Grand Paris Sud Est Avenir ou Paris Terre d'Envol.

Enfin, l'accès aux espaces verts et à l'offre de soins est nécessairement à prendre en compte dans le cadre de ces projets d'aménagement.

² [RPA 2015, Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter](#)

³ [Les projets d'aménagement dans la métropole du Grand Paris \(apur.org\)](#)

1.1.2 Malgré la perte de la compétence aménagement au profit de l'EPT, la commune de Nanterre poursuit ses interventions en la matière

Selon le IV de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les EPT disposent de plein droit d'une compétence au titre de l'aménagement pour toutes les opérations relevant de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, à l'exception de celles déclarées d'intérêt métropolitain. Celui-ci couvre un large champ d'action, soit les opérations qui *« ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »*

La compétence de POLD au titre des opérations mentionnées à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme est effective depuis le 1^{er} janvier 2018. Elle revêt deux aspects : le transfert des opérations sous maîtrise d'ouvrage communale en cours au 1^{er} janvier 2018 et les nouvelles opérations. Hormis une opération, conduite par la SOREQA⁴, toutes les opérations d'aménagement transférées par Nanterre à POLD sont concédées à la SEMNA ou à la SPLNA.

Un délai de deux ans à compter de la définition de l'intérêt métropolitain, interprété comme courant jusqu'au 31 décembre 2019, était donné pour matérialiser le transfert. Durant cette période, les opérations ont été suivies par la ville pour le compte de POLD, par une convention de mise à disposition.

Toutefois, la ville de Nanterre continue de disposer encore aujourd'hui, d'une direction de l'aménagement alors que la compétence est transférée définitivement depuis le 31 décembre 2019. En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA précise que la rémunération de ces agents est remboursée par l'EPT. La chambre prend note de ces éléments.

Sur deux opérations (ZAC « La Boule/Sainte Geneviève » et Opération « Chemin de l'Île-République »), la commune de Nanterre a conclu un avenant, peu de temps avant le transfert (octobre et décembre 2017), pour encaisser, par anticipation, un boni de liquidation de 4,8 M€ (La Boule/Sainte Geneviève) et disposer d'une restitution d'une subvention d'équilibre de 1 M€ (Île de la République).

En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA précise que ces avenants étaient en discussion entre la ville et l'aménageur depuis l'approbation des CRACL précédents. Elle ajoute que l'opération « Chemin de l'Île-République » a été portée financièrement par POLD et non par la ville de Nanterre. La chambre prend note de ces explications.

À l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de l'EPT POLD, la chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France⁵ avait observé que POLD procédait à des révisions des plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes, à leur demande, au lieu de procéder à l'élaboration d'un PLU intercommunal.

Depuis 2021, POLD a constitué une commission spécifique dédiée aux études préalables à la préparation de l'élaboration du PLU-i. Cette procédure d'élaboration a fait l'objet de deux délibérations à l'occasion du conseil territorial de l'EPT du 27 juin 2023, portant sur les modalités de collaboration entre le territoire et ses communes membres dans le cadre de l'élaboration du PLUI ainsi que sur la prescription de l'élaboration dudit PLUI.

⁴ Société de requalification des quartiers anciens.

⁵ Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, contrôle des comptes et de la gestion de l'EPT POLD, 2022.

1.2 Aménagement et outils d'aménagement sur le territoire de la métropole du Grand Paris (MGP) : contexte et enjeux

1.2.1 Une organisation locale et des outils d'aménagement en pleine mutation

L'aménagement urbain en Île-de-France a été marqué par l'accélération de deux mutations importantes.

La première concerne l'identité des acteurs publics de l'aménagement. Dans les textes qui définissent leurs attributions, les communes ont perdu leur compétence d'aménagement au profit des établissements publics territoriaux (EPT).

La seconde mutation, sans doute plus structurante, est le développement d'alternatives privées et publiques aux sociétés d'économie mixte d'aménagement (telles que la SEMNA), qui captent une partie de leur marché. Ainsi, de nouveaux outils opérationnels mettent en concurrence les SEM avec des acteurs privés (notamment les promoteurs). C'est le cas notamment des appels à projets ou à manifestations d'intérêt, comme les opérations « Inventons la métropole du grand Paris ».

De même, le projet urbain partenarial, qui a remplacé le plan d'aménagement d'ensemble⁶, a émergé comme une alternative à la ZAC pour financer les équipements publics liés aux opérations d'aménagement. Il semble de plus en plus apprécié des collectivités locales.

En outre, depuis 2006⁷, les collectivités locales ont la possibilité d'instituer des SPL d'aménagement qui peuvent se voir confier des opérations sans mise en concurrence préalable, contrairement aux SEM.

1.2.2 L'absence de rationalisation des outils locaux d'aménagement

L'article L. 5219-1 du CGCT, fixant les compétences de la MGP, prévoit que « La métropole du Grand Paris propose à l'État et aux collectivités territoriales un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant dans son ressort territorial ».

Cet objectif répond au constat de la multiplicité des outils d'aménagement sur le territoire métropolitain. Ainsi, d'après les données de la fédération des entreprises publiques locales (EPL), il existe actuellement quarante EPL d'aménagement domiciliées sur le territoire de la MGP. Plus récemment, le rapport de la Cour des comptes de mai 2019⁸ relatif aux sociétés d'économies mixtes locales a recommandé un meilleur encadrement juridique et financier de ces dernières, au regard des risques auxquels s'exposaient les actionnaires publics.

Outre une rude concurrence avec les aménageurs privés nouveaux entrants, une lutte entre SEM de la métropole peut s'avérer contre-productive.

La commune de Nanterre est actionnaire de la SEMNA et de la SPLNA. La SEMNA est son outil historique d'aménagement et de gestion d'équipements. Toutefois, avec la création de la SPLNA, progressivement, la SEMNA n'interviendra plus pour le compte des collectivités publiques en matière d'aménagement. Le partenaire privilégié de la commune et de POLD en termes d'opération d'aménagement sur Nanterre est désormais la SPLNA, dont les statuts permettent une relation de contrôle analogue (*in-house*) entre les deux institutions et l'aménageur grâce à l'absence de mise en concurrence.

⁶ Depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

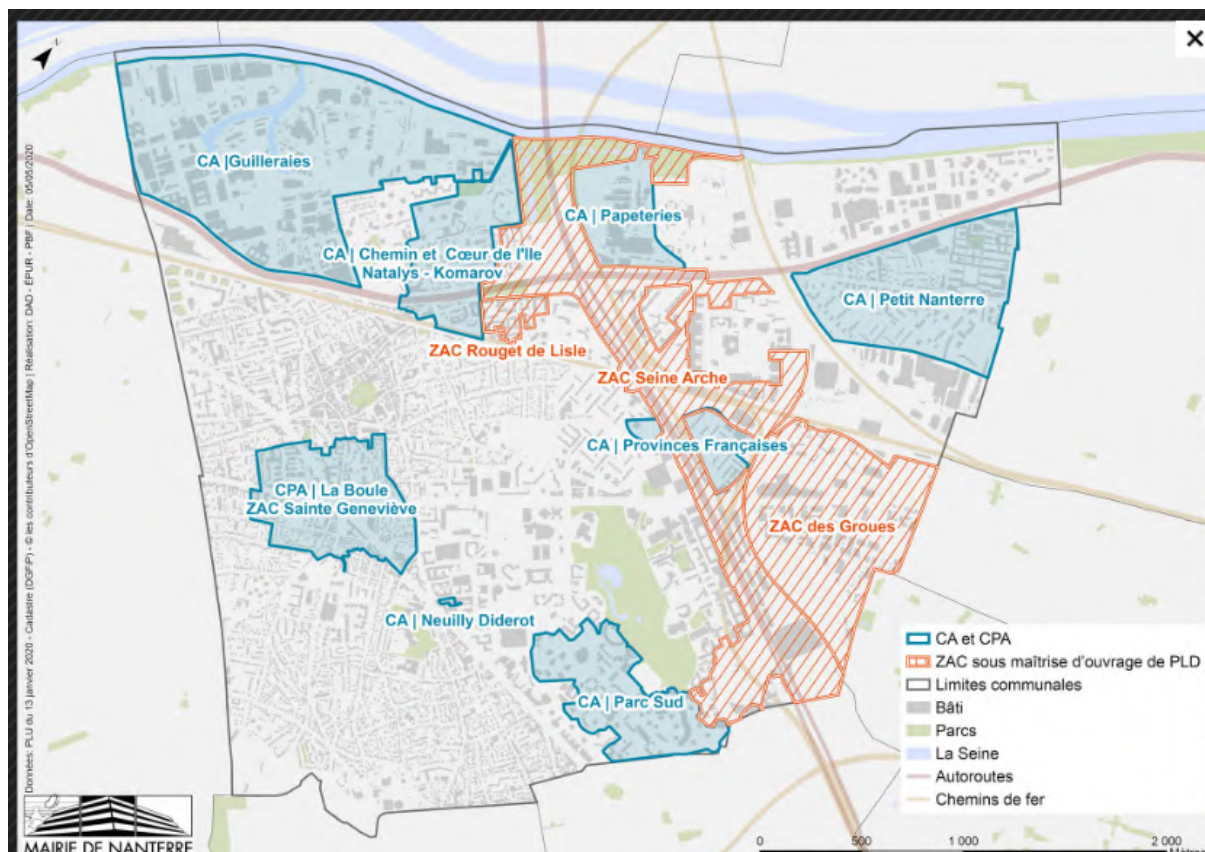
⁷ Loi n° 2006 872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

⁸ Les sociétés d'économie mixte locales, rapport de la Cour des Comptes, mai 2019.

La commune de Nanterre est partie prenante du conseil d'administration de l'établissement public Paris La Défense, qui aménage le quartier de la Défense, mais n'y dispose pas de droit de vote. Cette participation est la conséquence de l'existence d'une opération d'intérêt national (OIN) sur la commune de Nanterre (Parc Sud) et permet de défendre les intérêts de la collectivité et de ses habitants.

Paris La Défense assure le rôle d'aménageur de trois ZAC sur le territoire communal, inscrites dans le périmètre de l'Opération d'Intérêt National Nanterre-la Garenne : la ZAC Rouget-de-Lisle, la ZAC Seine-Arche et la ZAC des Groues.

Carte n° 1 : Répartition des projets d'aménagement entre la SEMNA, la SPLNA (en bleu) et Paris La Défense (en rouge)



Source : commune de Nanterre

1.3 L'aménagement à Nanterre rendu complexe en raison d'une rareté foncière et d'une population fragile

1.3.1 Des difficultés structurelles d'une partie de la population

La SEMNA gère des opérations d'aménagement uniquement dans le périmètre de la commune de Nanterre (96 277 habitants, 6^{ème} commune d'Île-de-France).

Les données 2019 de l'Institut national de la statistique et des études économiques montrent qu'après avoir perdu 11 000 habitants de 1975 à 1999, la commune a regagné 12 000 habitants ces 20 dernières années. Sa population a augmenté de 1,2 % par an entre 2013 et 2019. Elle est particulièrement jeune avec 43,2 % d'habitants de moins de 30 ans.

Cette jeunesse de la population impose la présence de services publics dédiés à intégrer dans la conception des opérations d'aménagement.

En 2021, Nanterre comptait plus de 21 000 logements sociaux familiaux, soit 55 % du nombre total de résidences principales. Nanterre continue à construire un nombre important de logements sociaux pour répondre à la demande, mais construit cependant un nombre plus grand de logements en accession. Ainsi, la proportion de logements sociaux était en diminution, de 56 % en 2019 contre 53 % en 2021.

Les employés et ouvriers représentent 45 % de la population active. Le taux de chômage était de 14,9 % en 2019 contre 10,7 % dans les Hauts-de-Seine. À Nanterre, 11 500 personnes vivent sous le seuil de pauvreté.

L'une des particularités de la commune est également l'importance du logement spécifique et des équipements associés. Nanterre abrite près de 2 000 logements étudiants, des foyers de jeunes travailleurs, des foyers destinés aux travailleurs migrants, une maison d'arrêt de 600 places, 5 établissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes et le centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH). Au total 44 % des places d'hébergement des personnes en difficulté des Hauts-de-Seine sont à Nanterre.

Nanterre est par ailleurs le premier pôle d'emploi en Île-de-France après Paris et détient plus de salariés que d'habitants. Elle est aussi un pôle universitaire conséquent avec 35 000 étudiants. Elle constitue un centre administratif départemental avec la préfecture, le conseil départemental, la cité judiciaire et les chambres consulaires.

Elle est un pôle culturel grâce à la scène nationale du Théâtre des Amandiers, l'école de danse de l'Opéra national de Paris et un conservatoire de musique, de danse et de théâtre. Elle s'est renforcée dans le domaine sportif avec la rénovation du palais des sports et la construction de l'U Arena (complexe sportif et culturel pouvant accueillir 40 000 spectateurs).

Nanterre bénéficie enfin d'une très bonne desserte routière (A14, A86, D914, D913, 19 lignes de bus) et ferroviaire (3 gares RER à 10 minutes de Paris, 1 gare SNCF, 1 tramway et 2 futures gares du Grand Paris express). Cependant, ces infrastructures sont à l'origine de véritables coupures entre les 10 quartiers de la commune.

1.3.2 L'inscription de trois projets au « Nouveau programme national de renouvellement urbain » (NPNRU)

Certains quartiers de Nanterre sont inscrits en tant que dispositifs de politique de la ville de longue date.

La politique de la ville aujourd'hui trouve sa retranscription au niveau local au travers des contrats de ville, établis en 2014 et signés en 2015 pour une période de cinq ans. Ils visent à encourager la requalification de certains quartiers en difficulté et à soutenir financièrement des projets de renouvellement urbain à l'échelle nationale.

Deux prorogations successives, en 2018 et 2022, ont étendu leur durée de vie jusqu'en 2023. Le contrat de ville de Nanterre 2015-2020 est par conséquent toujours en vigueur.

Il concerne des projets de transformations profondes, qui visent à diversifier l'habitat et favoriser la mixité, maintenir une densité adaptée au quartier, faciliter la mobilité des habitants, la mixité fonctionnelle, la performance environnementale, créer des aménagements de qualité qui prennent en compte les usages, les enjeux de gestion et de sûreté et les évolutions futures.

L'Agence nationale de renouvellement urbain (ANRU) a validé durant l'été 2015 l'inscription de trois quartiers de Nanterre au sein du NPNRU, en plus des opérations sur le secteur Université :

- le quartier Parc Sud en tant qu'opération d'intérêt national, et qui implique une participation de l'État ;
- le secteur des Potagers — abords du CASH (centre d'accueil et de soins hospitaliers), intégré au quartier du Petit Nanterre ;
- le quartier du Chemin de l'Île également en tant qu'opération d'intérêt régional.

Ces quartiers prioritaires accueillent 37 % de la population de la commune.

Dans le cadre d'un protocole signé avec l'ANRU, la SEMNA ou la SPLNA (selon les quartiers concernés) devient ainsi maître d'ouvrage pour certaines études, c'est-à-dire qu'elles peuvent solliciter en direct certaines subventions. Chaque maître d'ouvrage est tenu au respect du calendrier des opérations prévues au programme.

L'objectif de la commune sur ces quartiers prioritaires est d'y faire baisser la part de logements sociaux. Lors de l'ANRU 1, le taux de logements sociaux était passé dans le quartier du Petit Nanterre de 85 % à 70 % et dans celui de l'Université de 70 % à 52 %.

Tableau n° 1 : Indicateurs socioéconomiques des quartiers ciblés par le contrat de ville

	Ile-de-France	Nanterre	Quartier du Parc	Petit Nanterre	Université	Chemin de l'île
Nombre d'habitants (INSEE RP 2011)	11 852 851	89185	17 043*	7 011*	5 797*	5 700*
Poids du quartier dans la commune (INSEE RP 2011)			19,1% (périmètre ZUS)	7,9% (périmètre ZUS)	6,5% (périmètre ZUS)	6,4% (périmètre ZUS)
Taux de chômage en 2010 (INSEE RP 2010)	11,7%	14%	21% (périmètre ZUS)	17,7% (périmètre ZUS)		17,8% (périmètre ZUS)
Revenu médian annuel par UC (INSEE RP 2011)	22 180 €	17 455 €	11 400 € (périmètre ZUS)	10 600 € (périmètre ZUS)	12 000 € (périmètre ZUS)	10 500 € (périmètre ZUS)

Source : contrat de Ville Nanterre

Ces nombreux projets reposent principalement sur des réhabilitations, voire des destructions et reconstructions de logements. À l'échelle de l'EPT POLD sur la période 2021-2030, 756 000 m² de SHOB⁹ seront détruits. L'EPT se situe donc en 5^{ème} position des plus gros émetteurs de déchets de construction au sein de la Métropole du Grand Paris.

Pour que ces constats soient cohérents avec les enjeux de développement durable inscrits dans le plan local d'urbanisme intercommunal de l'EPT, l'exigence de qualité et de durabilité des constructions devient impérative.

Tableau n° 2 : Volume de déchets engendrés par les opérations d'aménagement au sein de la métropole du Grand Paris d'ici 2030

M ² DE SHOB À DÉMOLIR	2021-2025	2026-2030	Total 2021-2030
T1 Paris	947 000	264 000	1 211 000
T2 Vallée Sud Grand Paris	377 000	41 000	418 000
T3 Grand Paris Seine Ouest	29 000	25 000	54 000
T4 Paris Ouest La Défense	705 000	81 000	786 000
T5 Boucle Nord de Seine	128 000	89 000	217 000
T6 Plaine Commune	1 307 000	225 000	1 532 000
T7 Paris Terres d'Envol	375 000	735 000	1 114 000
T8 Est Ensemble	766 000	296 000	1 062 000
T9 Grand Paris - Grand Est	250 000	74 000	324 000
T10 Paris Est Marne&Bois	63 000	377 000	440 000
T11 Grand Paris Sud Est Avenir	68 000	30 000	98 000
T12 Grand-Orly Seine Bièvre	1821 000	298 000	2 119 000
Métropole du Grand Paris	5 354 000	2 573 000	7 927 000

⁹ Surface hors œuvre brute.

1.3.3 L'arrivée du Grand Paris Express synonyme de pression foncière

Comme de nombreuses communes de la région Île-de-France, la commune de Nanterre connaît une pression foncière en forte augmentation avec la perspective du déploiement du Grand Paris Express. Mécaniquement, cette pression foncière participe à l'augmentation du coût du foncier et des loyers. Elle bloque parfois le bon avancement des opérations d'aménagement.

Or, plus de 6 000 ménages habitant ou travaillant à Nanterre sont actuellement en attente d'un logement social ; 30 000 ménages n'ayant aucun lien avec Nanterre font figurer la ville comme un de leurs choix pour disposer d'un logement social, dont plus de 3 000 en premier choix. C'est la ville de la métropole la plus demandée après Paris.

Un délicat équilibre est recherché entre l'accessibilité sociale des logements et la mixité des quartiers. La commune de Nanterre, de par son triple raccordement au RER, est particulièrement attractive pour les cadres de la région parisienne.

Pour faire face à cette situation, l'EPT désormais compétent en la matière, dispose d'outils classiques et règlementés pour préserver la maîtrise du foncier, qu'il a en partie déléguée à la commune de Nanterre.

La ville exerce, en effet, une veille foncière et utilise un droit de préemption urbain renforcé sur l'ensemble de son territoire communal afin de racheter des biens ou des terrains de manière prioritaire, normalement exclus du droit de préemption classique.

La ville et l'EPT ont par ailleurs recours à des outils de portage foncier comme l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF) sur des périodes de court et moyen terme.

Pour certains quartiers particulièrement exposés à la spéculation foncière, comme celui de la Boule, la collectivité a développé d'autres stratégies.

En premier lieu, elle a instauré un périmètre de sursis à statuer¹⁰ sur l'ensemble des abords des grands axes convergeant vers la Boule, ce qui lui ouvre sur une période de 10 ans un droit de sursoir à statuer de 2 ans sur toutes les autorisations d'urbanisme dans ses secteurs.

Elle a aussi confié une étude à la SPLNA pour mener des diagnostics fonciers évaluant le niveau de mutabilité des terrains du secteur.

Enfin, elle applique une majoration du taux de la part communale de la taxe d'aménagement de 20 % sur le secteur Sadi-Carnot.

À ce jour, aucun dispositif d'encadrement des loyers n'est en vigueur sur le territoire de la ville de Nanterre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le territoire sur lequel intervient la SEMNA correspond à celui de la commune de Nanterre. Cette dernière est une des communes les moins favorisées des Hauts-de-Seine, mais bénéficie, de par sa proximité géographique de Paris, d'un excellent raccordement aux transports publics et d'un fort dynamisme dans ses opérations d'aménagement.

La population connaît néanmoins des difficultés sociales plus importantes que le reste de la métropole parisienne, nécessitant un investissement public adapté. Ces investissements publics concernent les logements sociaux, et, plus généralement, pour répondre à l'accroissement de la population, l'offre de services publics (groupes scolaires notamment, compte tenu de la jeunesse de la population).

¹⁰ Cf. Article L 110 10 du code de l'urbanisme.

Les enjeux liés à la politique publique de l'aménagement nécessitent aussi de se pencher sur la pertinence des outils utilisés. La Métropole du Grand Paris a par ailleurs l'obligation légale de proposer un plan de rationalisation des outils d'aménagement et permettre un développement équilibré de la métropole. La commune de Nanterre a perdu la compétence aménagement en 2018, mais a continué dans les faits à garder le contrôle des actions d'aménagement la concernant. Ce fonctionnement n'est pas de nature à atténuer les déséquilibres de développement constatés dans la métropole.

2 GOUVERNANCE ET STATUTS

2.1 Une activité disparate qui ne comprendra prochainement plus l'aménagement

Jusqu'en 2019, la SEMNA intervenait dans les secteurs d'activité de l'aménagement et la gestion d'équipements, des parkings et un cinéma. Elle s'est depuis orientée vers le portage immobilier et la commune de Nanterre a confié la gestion de son cinéma à la SPLNA.

Schéma n° 1 : Présentation des secteurs d'activité de la SEMNA

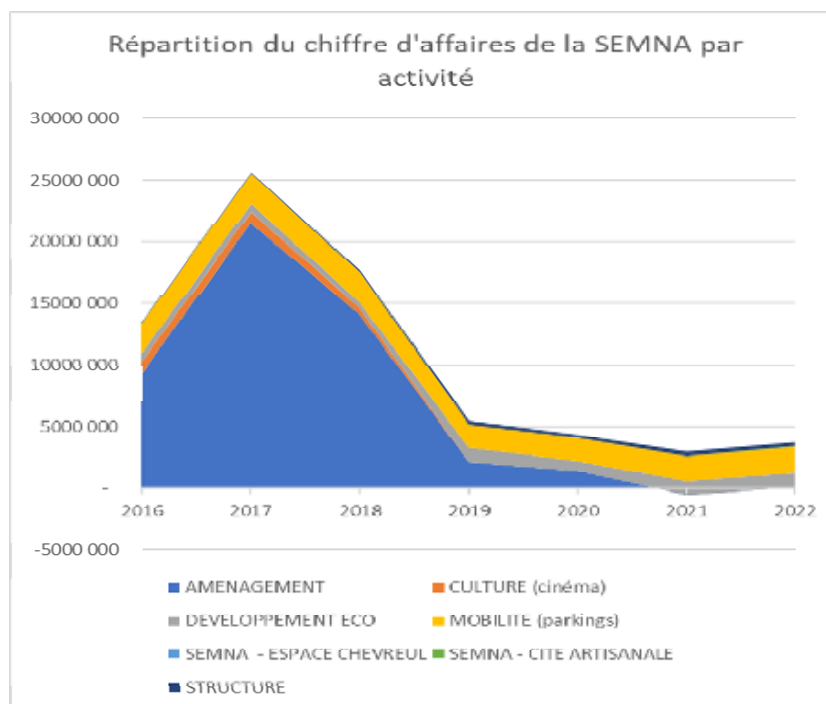


Source : étude services, conseil, expertises et territoires (SCET) pour la SEMNA, 2021

L'article 3 des statuts détaille ainsi que « La société a pour objet de procéder à l'étude et à tous actes nécessaires à la réalisation d'opérations d'aménagement, de rénovation urbaine, de restauration immobilière, d'actions dans les quartiers dégradés et sur les friches industrielles ainsi qu'à la réalisation et à la gestion des équipements d'accompagnement publics ou privés. La société exercera les activités ci-dessus, tant pour son propre compte que pour autrui ; elle exercera en particulier ces activités dans le cadre de conventions passées avec des collectivités territoriales et notamment dans le cadre de conventions de mandat, de prestations de service, d'affermage ou de concessions de services publics à caractère industriel et commercial. D'une manière plus générale, elle pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales industrielles, mobilières et immobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter la réalisation. »

La SEMNA développe depuis 30 ans son activité autour de la gestion de parkings, qui est son activité la plus ancienne. Elle gère désormais aussi bien des parkings privés que publics. La rentabilité de cette activité est toutefois en décroissance, depuis l'instauration en 2015 d'une taxation sur les surfaces de parkings.

Graphique n° 1 :



Source : CRC d'après les données de la SEMNA

La SEMNA exploite également des équipements publics, comme l'espace Chevreul et la cité artisanale dans le cadre d'une concession de réalisation et d'exploitation de 20 ans, conclue avec la ville de Nanterre, dont le terme a été reporté par avenant à octobre 2021 puis prolongé jusqu'en 2022.

La politique tarifaire volontairement attractive de l'espace Chevreul cumulée à une concurrence sur ce secteur fait que cette activité est structurellement déséquilibrée. L'exploitation de la cité artisanale s'avère en revanche rentable et vient compenser les pertes associées à l'espace Chevreul.

Pour ce qui est de l'aménagement enfin, la SEMNA a choisi¹¹ de cesser progressivement son activité à l'occasion de l'arrivée à échéance des opérations en cours :

- Provinces Françaises,
- La Boule,
- Chemin-de-l'Ile-République.

Toutefois, la SEMNA continuera à percevoir, jusqu'en 2023, des rémunérations a priori réduites et en 2023 et 2024, elle procédera aux opérations de clôture proprement dites. Ne subsisteront donc à terme, à la SEMNA, que les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

Comme pour de nombreuses SEM, la création juridique des SPL a amené à questionner la pertinence du modèle concurrentiel dans le domaine de l'aménagement. À la création de la SPLNA, il fut un temps envisagé de transférer les opérations d'aménagement gérées par la SEMNA. Au regard de l'ampleur des tâches à réaliser, tant au niveau des opérations de clôture que des actions de transfert, cette option a finalement été écartée.

¹¹ SEMNA, Plan stratégique du conseil d'administration du 5 octobre 2020.

Par ailleurs, l'EPT ne confie désormais ses nouvelles opérations d'aménagement qu'à la SPL. La direction générale prévoit ainsi une montée en charge de la SPL dans le secteur de l'aménagement et par conséquent une prise en charge plus significative à l'avenir des charges de fonctionnement commun. En 2024, elle devrait ainsi supporter 37 % de la masse salariale globale contre 28 % en 2019.

En dehors de ses statuts, la SEMNA assure des missions d'interface avec des institutions telles que la préfecture, le département des Hauts-de-Seine ou POLD. L'objectif serait à l'avenir d'intervenir comme AMO dans des projets complexes, à raison de la programmation recherchée ou dans le cadre de restructuration de bâtiments.

2.1.1 Une évolution vers le portage immobilier

Pour compenser le retrait progressif de l'aménagement, le conseil d'administration envisageait déjà en 2017 d'étendre l'objet social de la SEMNA à la reconversion de bâtiments patrimoniaux en vue de favoriser l'implantation, le développement d'entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire comme cela avait pu se faire sur l'opération du Docteur Pierre.

Un plan à moyen terme et un plan stratégique de la SEMNA ont par la suite été présentés en mai 2018 au conseil d'administration.

Deux options de portage existent :

- en propre, ce qui fait reposer le risque financier uniquement sur la SEM et mobilise sa trésorerie ; en contrepartie elle perçoit la totalité des loyers ;
- via une société de portage, ce qui permet des cofinancements, et par conséquent une meilleure répartition du risque, mais également des rémunérations.

En juin 2020 pourtant, l'activité de portage immobilier semble rester lettre morte ce qui a suscité une réaction de la caisse des dépôts, actionnaire de la SEM, attachée au développement de cette activité. Le plan stratégique n'a été validé qu'en octobre 2020 par l'ensemble des actionnaires.

Ce plan a été réalisé sur la base d'une étude de la société services, conseil, expertises et territoires (SCET) de 2019, de l'étude flash sur l'atterrissage 2020 ainsi que des prévisions financières à moyen terme des deux structures réactualisées à la suite de la crise sanitaire. L'étude identifiait une première liste de biens à acquérir : l'ancienne poste Berthelot (acquise en 2020), l'espace Chevreul et la cité artisanale, le bureau centre commercial Champs-aux-Melles, et les locaux d'activité avenue Pablo Picasso.

Les fonds propres de la SEM lui permettent actuellement de réfléchir à des opérations en propre ou la constitution d'une société de portage pour des projets de grande envergure. Une recapitalisation de la SEMNA est en outre envisagée si nécessaire.

S'agissant de l'activité immobilière, la SEMNA est déjà propriétaire en propre :

- du château de Nanterre, confié sous bail emphytéotique d'une durée de 50 ans à la société civile immobilière (SCI) le château ;
- de deux locaux dans la rotonde, loués ;
- de l'ancienne poste Berthelot, louée.

Tableau n° 3 : Projections réalisées par la SEMNA en 2020 sur les perspectives de l'activité immobilière (en M€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Le château	0,016	0,016	0,016	0,016	0,016	0,016
Berthelot	0,04	0,01	0,015	0,019	0,024	0,031
La Rotonde	0,235	0,258	0,297	0,3	0,303	0,306
TOTAL EN COURS	0,255	0,284	0,328	0,335	0,343	0,353
Gestion locative					0,038	0,069
Mottaz					0,038	0,052
Bureau Champs aux Melles						0,017
Locaux artisanaux parc sud						
Promotion immobilière				0,513	0,224	
Mottaz				0,513		
Bureau Champs aux Melles					0,224	
Locaux artisanaux parc sud						
TOTAL PROJETS				0,513	0,262	0,069
TOTAL GENERAL	0,255	0,284	0,328	0,849	0,605	0,422

Source : CRC d'après les données de la SEMNA

2.1.2 La commune de Nanterre vend à la SEMNA l'espace Chevreul à un prix inférieur de 1,8 M€ à l'estimation de France Domaine

En juin 2022, la commune de Nanterre a accepté de vendre l'espace Chevreul à la SEMNA afin de le moderniser et de conserver le caractère polyvalent de l'équipement. Cette acquisition devait intervenir à l'issue d'une procédure de mise en concurrence, qui n'a finalement pas eu lieu. France Domaine avait évalué le bien à 6 280 000 €, avec une marge de négociation de 10 %. La commune de Nanterre, lors du conseil municipal de juin 2022, a décidé de le céder à un prix bien inférieur, soit 4,5 M€, ce qui représente une économie pour la SEMNA de 1,8 M€.

En réponse aux observations de la chambre, la commune de Nanterre affirme sans le démontrer que la SEMNA était déjà propriétaire d'une partie de l'assiette foncière et n'aurait par conséquent pas souhaité lui faire payer le prix de ses propres biens. Elle évoque également les travaux de rénovation énergétique nécessaires au bâtiment qui l'ont amenée à proposer ce prix. Elle précise aussi que des contreparties sont imposées à la SEMNA sur la vocation artisanale et économique du lieu. Elle ajoute enfin que la délibération n'a fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité et d'aucun recours, et que les estimations de France domaine ne sont pas toujours confirmées par le marché.

La chambre prend note de ces éléments, mais rappelle que la procédure de publication de ventes immobilières, si elles ne sont pas obligatoires dans ce type de situation, est gage de bonne utilisation des deniers publics. Elle invite donc la commune de Nanterre à procéder à l'avenir à plus de transparence dans le cadre de ventes de ce type.

2.2 Une représentation très marquée de la commune de Nanterre dans l'actionnariat et les organes de contrôle

2.2.1 La commune de Nanterre détient illégalement 70 % des parts

La loi¹² impose aux collectivités territoriales de détenir, seules ou conjointement, au minimum 50 % et au maximum 85 % du capital social des sociétés d'économie mixte qu'elles créent ; le reliquat doit être réservé à d'autres actionnaires.

La SEMNA a un capital de 2 250 000 € dont la répartition respecte l'équilibre légal entre actionnaires privés et actionnaires publics. Son actionnariat est partagé comme suit :

Tableau n° 4 : Actionnariat de la SEMNA au 1^{er} janvier 2021

Actionnaires	% capital	Capital détenu en Euros	Nbre actions (val. 22,50 €)
1 Ville de Nanterre	69,74%	1 569 150	69 740
2 Caisse des dépôts & Consignations	14,79%	332 775	14 790
3 Caisse d'Epargne IDF Paris	8,24%	185 378	8 239
4 LOGIREP SA	5,00%	112 500	5 000
5 Nanterre Coop Habitat	0,95%	21 375	950
6 CREDIT COOPERATIF	0,76%	17 123	761
7 Chambre des Métiers (92)	0,52%	11 700	520
	100,00%	2 250 000	100 000

Source : SEMNA

Sur la période sous revue, la répartition de l'actionnariat actuel laisse près de 70 % du capital social entre les mains de la commune de Nanterre, à l'origine de la création de la SEM. Seul l'actionnariat privé a évolué marginalement.

Pourtant, depuis l'adoption des lois Maptam¹³ et NOTRe¹⁴, les communes ne disposent plus de compétence en matière d'aménagement. Sur le territoire métropolitain, elle est désormais répartie entre la MGP et les EPT. Ceci a deux conséquences juridiques :

- en application du XII de l'article 133 de la loi NOTRe, la MGP ou l'EPT se substituent de plein droit à la commune en tant que partie aux contrats d'aménagement en cours, dès le transfert de compétence effectif. Ils deviennent les concédants des opérations d'aménagement ;
- par ailleurs, l'actionnariat des entreprises publiques locales dans le domaine de l'aménagement doit évoluer afin de tenir compte de l'évolution des compétences de leurs actionnaires. En fonction des opérations d'aménagement dont elles ont la charge, ces EPL doivent accueillir en tant qu'actionnaires la MGP et/ou l'EPT, conformément à l'article L. 1521-1 du CGCT. Ce dernier prévoit ainsi que « la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences ». Il convient toutefois d'obtenir le consensus de l'ensemble des maires du territoire pour qu'ils acceptent que l'EPT entre au capital d'un EPL communal.

¹² Loi du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des sociétés d'économie mixte locales, codifié au L. 1522-2 du CGCT.

¹³ Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

¹⁴ Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Le préfet des Hauts-de-Seine a rappelé cette disposition, dans une lettre circulaire de 2018, adressée aux EPT et complétée par la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales. Dans son livre blanc de 2019, la fédération des entreprises publiques locales, dirigée par le président de la SEMNA et maire de Nanterre, mentionnait également l'obligation d'un transfert de 2/3 des actions à l'échelon compétent en cas de transfert de compétences.

Pourtant, ni la MGP ni l'EPT, ne sont entrés au capital social de la SEMNA.

L'objet social de la SEMNA implique toutefois une nuance d'importance. Ainsi, l'article L. 1531-1 du CGCT dispose que *« lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires »*. Il s'agit en l'occurrence pour la commune de Nanterre de l'exploitation du stationnement et de certains équipements publics, ainsi que de la promotion immobilière.

Si cette situation permet à la commune d'en demeurer actionnaire, elle ne peut l'être que de manière minoritaire, et doit par conséquent revendre les deux tiers de ses actions.

La chambre formule par conséquent la recommandation suivante :

Recommandation performance 1 : (SEMNA) Poursuivre le transfert intégral de l'activité aménagement à la SPLNA, compte-tenu du transfert de la compétence aménagement à l'établissement public territorial, conformément à l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

2.2.2 Une gouvernance contrôlée par la commune de Nanterre

2.2.2.1 Le conseil d'administration

Le conseil d'administration de la SEMNA est composé de 16 membres, soit 12 administrateurs avec voix délibératives et 4 censeurs sans voix délibérative. Au sein des 12 administrateurs, 8 représentent la Ville de Nanterre et 4 les actionnaires privés (Caisse des dépôts et consignations, Caisse d'Épargne, Nanterre Coop Habitat et Logirep). Au sein des 4 censeurs, 2 représentent la commune de Nanterre et 2 les actionnaires privés (Chambre des Métiers 92 et Crédit Coopératif). Le conseil d'administration est donc majoritairement composé par la commune de Nanterre.

L'article 18 des statuts de la SEMNA précise les pouvoirs du conseil d'administration. En application de l'article 16 des statuts de la SEMNA, le président du conseil d'administration est désigné parmi ses membres. Le maire de Nanterre assumait jusqu'en 2020 les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général de la SEMNA. Ces fonctions sont depuis dissociées, et c'est l'ancienne directrice générale déléguée qui officie désormais en tant que directrice générale. La rédaction actuelle des statuts offre de larges pouvoirs au directeur général.

Le conseil d'administration se réunit régulièrement, généralement quatre fois par an.

La composition du conseil d'administration a évolué ces dernières années avec :

- la désignation possible de quatre censeurs ;
- la désignation possible de deux représentants d'associations locales intervenant sur des thématiques en lien direct avec l'objet social de la société ;
- un représentant du personnel, sur proposition du comité social et économique du GESSNA, désigné en son sein, peut désormais y siéger sans disposer du droit de vote ;
- tous représentants sans droit de vote au conseil d'administration.

L'actionnaire majoritaire dispose de 70 % des parts sociales et détient 67 % des sièges. Ainsi, 8 administrateurs sur 12 siégeant au conseil d'administration de la SEMNA sont membres du conseil municipal de Nanterre. Parmi ces 8 membres, l'un d'eux est issu de l'opposition.

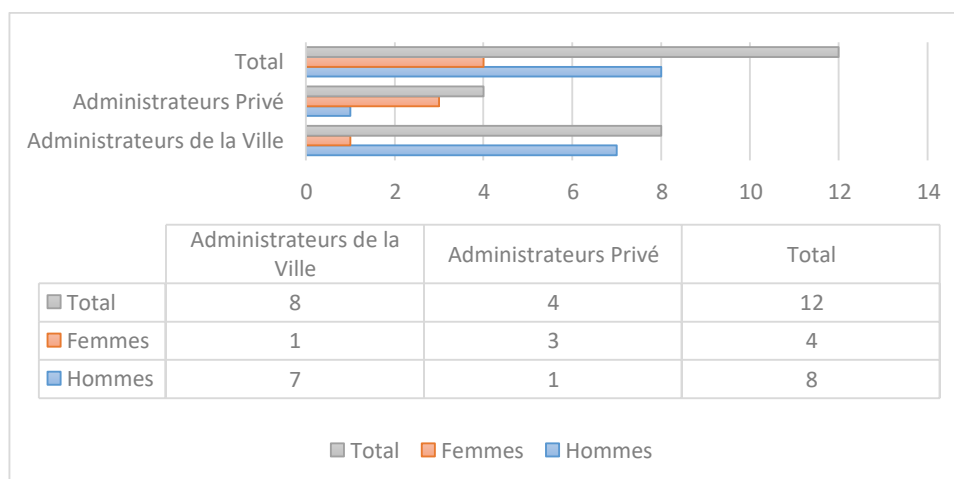
Le président est obligatoirement un représentant de la commune. Les anciens statuts exigeaient un âge maximal de 65 ans. La chambre observe que cet âge limite a été dépassé par le président en 2019. La modification des statuts adoptée en 2020 a supprimé toute référence à un âge limite pour le président.

2.2.2.2 La représentation des femmes au conseil d'administration

Selon l'article L. 225-17 du code de commerce, modifié par la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle, « *le conseil d'administration est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes* ».

La représentation des femmes au conseil d'administration de la SEMNA a progressé sans converger vers la parité.

Graphique n° 2 : Représentation des femmes au conseil d'administration de la SEMNA en 2021



Source : CRC d'après les données de la SEMNA

La chambre formule par conséquent la recommandation suivante aux actionnaires :

Recommandation régularité 1 : (Commune de Nanterre) Améliorer l'équilibre de la représentation entre hommes et femmes au sein du conseil d'administration en application de l'article L. 225-17 du code de commerce.

En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA affirme que cette recommandation pourra être mise en œuvre à l'occasion du prochain mandat. La chambre prend note de cet engagement.

Par ailleurs, l'analyse de la présence des membres aux réunions du conseil d'administration fait ressortir une assiduité hétérogène des administrateurs privés. La Caisse des dépôts est systématiquement présente. Logirep a participé à 11 conseils d'administration sur 19, et a systématiquement donné pouvoir pour les autres. La caisse d'épargne, quant à elle, n'est venue que 5 fois sur 19, ne donne pas pouvoir, et s'est rarement excusée de ses absences.

2.2.2.3 La mise en place récente d'un bureau

L'article 20 des statuts de 2020 établit la mise en place d'un bureau, qui tient également lieu de comité des investissements et des rémunérations. Il est composé de cinq administrateurs, dont un représentant des actionnaires privés, désignés par le conseil d'administration.

Il a pour objet de :

- préparer la tenue des séances du conseil d'administration, suivre l'exécution des décisions prises par ce dernier ;
- d'examiner et de suivre régulièrement le budget des dépenses d'investissements et de formuler des recommandations au conseil d'administration en tant que de besoin ;
- d'examiner et de suivre régulièrement la situation de la trésorerie de la société ;
- s'assurer que les rémunérations et leur évolution sont en cohérence avec les intérêts des actionnaires et la performance de la société, notamment par rapport à ses concurrents. Les rémunérations doivent permettre de recruter, motiver et conserver les meilleurs dirigeants ;
- faire des propositions ou recommandations au conseil, par exemple quant à la mise en place d'une politique de rémunération globale, salaire de base, partie variable, avantages divers, plan de retraite.

Sur la période, il a été composé de trois à quatre personnes, désignées par le conseil d'administration. Tous sont des élus de la commune de Nanterre, attestant du contrôle de la commune sur l'ensemble des instances de gouvernance de la SEMNA.

Les documents communiqués par la commune attestent de l'existence d'un bureau depuis 2014, mais sa mise en place n'est officielle que depuis la modification des statuts d'octobre 2020. Depuis, le bureau intègre également un représentant des actionnaires privés.

2.2.2.4 La commission d'appel d'offres

En référence à la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, le conseil d'administration de la SEMNA a constitué une commission d'appel d'offres (CAO). Elle a pour objet d'examiner les contrats de travaux, d'études et de maîtrise d'œuvre conclus pour les besoins du service public par les sociétés d'économie mixtes locales, et notamment les marchés conclus dans le cadre des conventions publiques d'aménagement.

La composition et les modalités de fonctionnement de la CAO de la SEMNA ont été fixées lors du conseil d'administration réuni le 2 mai 2001 et modifiées lors de la séance du 16 mai 2014. En 2021, la commission d'appel d'offres ne s'est pas réunie.

2.3 Les dividendes et jetons de présence

2.3.1 La distribution de dividendes

L'article 43 des statuts autorise le versement de dividendes, lorsque le résultat de la société, après constitution des réserves, réalise un bénéfice. La dernière distribution de dividendes a eu lieu en 2016.

Tableau n° 5 : Dividendes versés par la SEMNA en 2016

Dividendes 2016 400 000,00

Part sociale

4,00 €

2016	Ville de Nanterre	Caisse des Dépôts et Consignation	Caisse d'Épargne Île-de-France	Logirep S.A.	OMHLM	Crédit Coopératif	Chambre des Métiers 92
Nombre d'actions	69 740	14 790	8 239	5 000	950	761	520
Dividende versé en €	278 960,00	59 160,00	32 956,60	20 000,00	3 800,00	3 044,00	2 080,00

Source : SEMNA

2.3.2 La distribution de jetons de présence

Aucune rémunération ou avantage en nature n'a été versé aux mandataires sociaux (administrateurs et président directeur général) jusqu'en 2020.

Toutefois, à la suite de la délibération du conseil municipal de la commune de Nanterre du 6 juillet 2020, de la résolution lors de l'assemblée générale extraordinaire du 8 septembre 2020 et de la délibération du conseil d'administration du 5 octobre 2020, il a été décidé de verser aux administrateurs, pour leur présence physique et effective aux réunions du bureau, du conseil d'administration et de la commission d'appel d'offres, une indemnité forfaitaire compensatrice d'un montant de 50 €.

Le versement des jetons de présence n'est prévu que pour les administrateurs de la SEMNA. Le président ne perçoit pas cette indemnité. Les administrateurs ne bénéficient pas d'autres avantages en nature. Il n'est pas établi de fiche de paie pour ces indemnités.

La chambre a contrôlé le versement de ces indemnités, qui n'appelle pas d'observation.

2.4 Des participations dans deux sociétés

La SEMNA a fait le choix de ne pas multiplier les prises de participations dans des sociétés et n'a jamais créé de filiale.

Seules deux prises de participation ont été décidées. Conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 alinéa 14 du CGCT, ces prises de participation dans le capital d'une société commerciale ont fait préalablement l'objet d'un accord exprès des collectivités territoriales actionnaires disposant d'un siège d'administrateur, en l'occurrence la commune de Nanterre.

Les élus désignés ne bénéficient pas de rémunération supplémentaire par le biais de ces participations.

2.4.1 La société civile immobilière Nanterre

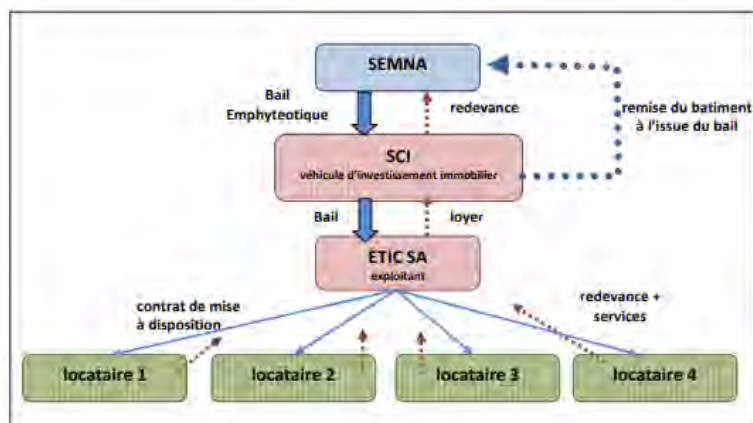
Dans le cadre de la concession d'aménagement des quartiers Chemin de l'Île-République, la SEMNA avait pour mission de définir pour le bâtiment du Docteur Pierre, immeuble inscrit à l'inventaire des monuments historiques, un usage à caractère social et ouvert au public.

Un projet autour de l'alimentation durable est ainsi né en 2013, porté par un acteur spécialisé dans l'immobilier responsable, la foncière ETIC. La SEMNA, propriétaire du bâtiment, a mis à disposition les lieux par bail emphytéotique à une société civile immobilière (SCI) spécialement créée par ETIC, détenant 99 % des parts et sa présidente en détenant 1 %.

Une promesse de bail emphytéotique a été signée entre la SEMNA et ETIC le 25 juillet 2013. En parallèle, les discussions avec ETIC sur le montage du projet ont abouti à retenir le dispositif suivant :

- la création d'une SCI détenue majoritairement par ETIC pour la reprise du bail emphytéotique ;
- la réhabilitation du bâtiment historique et de ses jardins ;
- une exploitation du lieu confiée à ETIC via un bail commercial ;
- la sous location par ETIC aux occupants du site.

Schéma n° 2 : Organisation des relations entre la SEMNA, la SCI Nanterre et ETIC



Source : SEMNA

En 2017 les montages financiers font apparaître un projet à 4,65 M€ pour rénover le bâtiment et accueillir les activités désirées. Pour y faire face, les statuts sont modifiés pour procéder à une augmentation de capital de la SCI et l'entrée de la SEMNA et de la Caisse des dépôts. ETIC détient désormais 51 % des parts, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en possède 35 % et la SEMNA 14 %, faisant d'elle l'actionnaire minoritaire.

Le plan de financement prévisionnel du projet prévoit de disposer de 2 050 000 € de fonds propres, sous la forme de capital et d'avance en compte courant, et d'emprunter 2 600 000 €. La participation de la SEMNA à la SCI s'élève à un montant total 287 000 € (14 % des fonds propres de la SCI).

Par ailleurs, la prise de participation de la SEMNA dans la SCI doit lui permettre un contrôle en tant qu'actionnaire de l'affectation du lieu à des usagers relevant de l'économie sociale et solidaire.

2.4.2 Une acquisition par la SEMNA des parts de l'EPT POLD dans Nanterre Coop Habitat

L'office public de l'habitat (OPH) de Nanterre est rattaché depuis 2017 à l'EPT POLD. Le pacte de gouvernance précise que tout changement dans la gouvernance de l'OPH nécessite un avis conforme de la commune d'origine.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) du 23 novembre 2018 impose aux offices publics de l'habitat relevant du même EPT à fusionner au plus tard au 1^{er} janvier 2023 si ceux-ci ont constitué ensemble une société de coordination. Une telle société existe sur le territoire de l'EPT POLD. Il s'agit de la société anonyme coopérative d'intérêt collectif d'habitations à loyer modéré, Nanterre Coop Habitat dont la SEMNA a acquis, en 2020, des parts sociales détenues par l'EPT POLD. Cette opération consiste en l'apport par l'OPH de Nanterre, par voie de fusion, de ses droits et obligations à cette société, qui succèdera ainsi à l'OPH. Corrélativement, l'OPH sera dissous sans liquidation, l'intégralité de son patrimoine étant transmis à la société.

Par délibération du 29 septembre 2020, l'EPT POLD s'est retiré de Nanterre Coop Habitat, à l'issue de la fusion avec l'OPH de Nanterre, intervenue au 1^{er} janvier 2021 et a cédé, dans les conditions fixées par l'article L. 423-5 du code de la construction et de l'habitation, l'intégralité des parts sociales à la ville de Nanterre et à la SEMNA. Conformément aux dispositions de l'article L. 423-4 du code de la construction et de l'habitation, la valorisation des parts sociales de POLD a été déterminée à partir de la dotation initiale faite par la ville de Nanterre à l'OPH soit 716 499,57 €.

2.5 Le contrôle des actionnaires publics et les informations transmises aux administrateurs

2.5.1 Le contrôle de l'actionnaire public

La loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte a créé des contrôles propres aux collectivités actionnaires. Les représentants des collectivités territoriales sont tenus de rendre compte de leur mandat en adressant au moins une fois par an un rapport sur les activités de la SEM à la collectivité dont ils relèvent, conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT. L'absence de transmission du rapport du mandataire n'est pas sanctionnée par la loi, mais l'insuffisance du contrôle des activités de la SEM par la collectivité actionnaire peut engager sa responsabilité. Il lui appartient donc de veiller à ce que ses représentants s'acquittent de leurs obligations.

L'instruction menée n'appelle pas d'observation à ce sujet.

2.5.2 Les informations transmises au conseil d'administration

Le régime juridique des SEM est calqué sur les règles du droit des sociétés commerciales régies par la loi du 24 juillet 1966. Cela implique de la part de la SEM la transmission de documents précis, attendus d'ailleurs de toute société commerciale à son conseil d'administration.

La SEMNA dispose d'une comptabilité analytique qui lui permet de remplir ses obligations d'information vis-à-vis de son actionnaire public notamment au travers des CRACL dont la composition est précisée par la législation.

Ainsi, aux termes des articles L. 300-5 du code de l'urbanisme et L. 1523-3 du CGCT, l'aménageur est tenu d'adresser chaque année à la collectivité, le 30 juin au plus tard, pour examen et approbation, un compte rendu financier comportant notamment en annexe :

- le « bilan » prévisionnel global actualisé ;
- le plan global de trésorerie actualisé de l'opération ;
- un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice écoulé ;
- une note de conjoncture sur les conditions physiques et financières de réalisation de l'opération au cours de l'exercice écoulé comparées aux prévisions initiales et sur les prévisions de l'année à venir ;
- le cas échéant le bilan de la mise en œuvre des conventions d'avances ;
- le cas échéant, le compte rendu d'utilisation des subventions versées par les autres personnes publiques.

Un premier compte rendu est habituellement transmis au concédant en avril de chaque année pour permettre des échanges préalables, nécessaires à la validation du CRACL.

De manière générale, la chambre observe que la SEMNA respecte formellement ses obligations d'information au concédant. Le contenu apparaît toutefois lacunaire et peu didactique.

Ainsi, les CRACL ne donnent pas d'information sur la consommation des crédits en dépenses et en recettes comparativement aux prévisions des traités de concession. En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA affirme que chaque CRACL sera complété avec le bilan initial prévu au traité, ainsi qu'une comparaison avec le réalisé de l'année passée par rapport au prévisionnel. La chambre prend note de ces éléments.

Recommandation performance 2 : (SEMNA) Améliorer la qualité des CRACL en documentant précisément les données financières prospectives et rétrospectives ainsi que le suivi des projets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SEMNA est une entreprise publique locale (EPL) multi activités, qui lui permet de maintenir aujourd'hui la présence de la commune de Nanterre dans son actionnariat. Ses parts atteignent 70 %, l'exposant de fait à un risque juridique et financier disproportionné au regard de ses compétences. Ses activités sont actuellement l'exploitation de parkings et de salles, l'aménagement et le portage immobilier. Elle souhaite à terme abandonner l'activité aménagement.

Depuis le transfert de la compétence aménagement à l'établissement public territorial Paris Ouest La Défense (EPT POLD), La commune aurait dû céder 2/3 de ses actions au niveau de collectivité compétent.

Comme toutes les sociétés, la SEMNA a des obligations envers ses actionnaires en termes de communication d'information. La chambre a constaté leur respect, mais recommande toutefois une amélioration de la qualité des compte-rendu d'activité à la collectivité locale (CRACL), insuffisante à ce jour.

3 LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT CONTROLEES

3.1 Observations générales

3.1.1 Des équipements publics parfois insuffisamment définis

Le financement des équipements publics dans le cadre d'une opération d'aménagement portée par une SEM ne dépend pas de la compétence de chaque actionnaire mais repose sur l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme. Conformément à cet article, les équipements publics nécessaires à chaque opération d'aménagement sont financés sur le budget de ladite opération. Leur définition et leur délimitation est donc indispensable à l'établissement du budget dans le cadre du traité de concession, comme stipulé à l'article L. 300-5 du même code.

Aux termes de l'article R. 331-6 du même code, l'aménageur est exonéré de la taxe d'aménagement sous réserve qu'il prenne en charge le coût des équipements publics (et au minimum les voies et les réseaux publics intérieurs à la zone et les espaces verts et les aires de stationnement correspondant aux besoins des futurs habitants). La plupart des ZAC aménagées par la SEMNA en sont exonérées. Le financement des équipements publics se fait alors par le biais des participations des constructeurs.

Les montants de participation sont définis en prenant en compte le coût des travaux de l'ensemble des équipements publics de la ZAC et ils sont répartis en fonction de la programmation prévue dans le périmètre de la ZAC pour chaque catégorie de construction. Les participations sont versées à la SEMNA, aménageur de la ZAC, et imputées en recettes au bilan de l'opération.

Au vu des opérations d'aménagement qu'elle a contrôlées, la chambre a relevé une définition insuffisante des équipements publics attendus par la commune de Nanterre alors compétente. Cette insuffisance altère la fiabilité du bilan financier. En effet, dans le traité de concession, le périmètre, la taille et le nombre des équipements publics attendus ne sont pas mentionnés avec exactitude dans les documents obligatoires transmis.

En conséquence, le coût associé dans le bilan financier prévisionnel ne peut être considéré comme fiable. C'est le cas des concessions Chemin de l'Île-République et Petit Nanterre 1. Le dossier de réalisation contient une liste complète des équipements publics mais sans mention des surfaces.

- (1) La chambre maintient donc la recommandation suivante :

Recommandation régularité 2 : (SEMNA) Tant qu'une activité d'aménageur subsiste, obtenir un chiffrage précis de la part du concédant (en surface, en nature et en coût financier) du périmètre des équipements publics attendus dans le traité de concession de chaque opération d'aménagement afin de fiabiliser le bilan financier prévisionnel, conformément à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.

3.1.2 Une stratégie financière basée sur une forte limitation de l'emprunt

Les opérations d'aménagement nécessitent de débloquer des fonds conséquents en vue d'acquérir des terrains ou des bâtis. Deux stratégies existent alors pour l'aménageur : l'encaissement préalable de participations des constructeurs ou le recours à l'emprunt.

La SEMNA a fait le choix, préalablement à toute acquisition et pour chaque opération, d'encaisser des participations des constructeurs. Son endettement est par conséquent très réduit.

La SEMNA acquiert des terrains et est parfois amenée à les garder en stock sur le long terme pour pouvoir ensuite les aménager. Pour ne pas perdre d'argent en frais de gardiennage souvent coûteux, des conventions de mise à disposition à loyers attractifs sont établies pour financer les frais de gestion.

3.1.3 Des réceptions de chantier trop peu encadrées et surveillées

Les réceptions de chantiers marquent l'achèvement des opérations d'aménagement. Cette étape peut avoir des répercussions juridiques et financières en cas de malfaçons pour le concessionnaire et le concédant.

À la demande de la chambre, la SEMNA n'a pas été en mesure de fournir les procès-verbaux de réception de chantier. Elle n'a pas déployé non plus d'outil de pilotage de suivi des réceptions de chantier et des réserves potentielles soulevées lors de ces réceptions.

Les biens sont transmis en gestion au fur et à mesure à l'EPT ou à la commune selon les clauses des traités de concession. Les procès-verbaux ne sont formalisés qu'à la clôture de l'opération, ce que la chambre considère comme tardif.

La chambre formule donc la recommandation suivante.

Recommandation performance 3 : (SEMNA) Établir les procès-verbaux dès réception de chantier et en assurer le suivi avec des outils de pilotage adaptés.

3.1.4 La commune de Nanterre n'a pas respecté le code de la commande publique en omettant de remettre en concurrence deux opérations d'aménagement

La chambre a constaté deux absences de remises en concurrence, l'une concernant l'opération Chemin de l'Ile-République et l'autre l'opération Petit Nanterre 1.

La modification des contrats en cours d'exécution est encadrée par des dispositions du code de la commande publique inspirées de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁵. Le principe général est que les contrats de concession peuvent faire l'objet, en cours d'exécution, d'adaptations nécessaires sauf dans le cas où celles-ci se traduisent par des modifications substantielles. La prohibition des modifications substantielles du contrat s'applique quelle que soit la nature de l'acte introduisant des conditions nouvelles.

En cas de modifications substantielles, le pouvoir adjudicateur ou l'autorité concédante devra résilier son contrat et relancer une nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence.

Le code de la commande publique prévoit de manière exhaustive les cas dans lesquels la concession d'aménagement peut être modifiée sans mise en concurrence, sous réserve de ne pas changer la nature globale du contrat. Aucune des opérations concernées ne correspond à ces critères limitatifs.

S'agissant de la concession d'aménagement « chemin de l'Ile-République », le budget alloué à l'opération est passé en dépenses de 34 M€, inscrit au traité, à 53 M€ en 2021. Cette augmentation très nette du budget en l'espace de quelques années a modifié l'équilibre contractuel de la concession au sens des articles R. 3135-7 du code de la commande publique et aurait nécessité une remise en concurrence que le concédant n'a jamais faite.

S'agissant du Petit Nanterre 1, le bilan financier laisse apparaître un volume de dépenses et de recettes bien supérieur à celui envisagé initialement, en raison notamment de la forte prolongation de la concession et de ses nombreuses évolutions dans le temps.

De manière générale, la jurisprudence ne fixe pas véritablement de seuil réglementaire au-delà duquel le bouleversement serait caractérisé, le juge administratif se prononce toujours *in concreto*. Cependant, la doctrine, au regard des décisions juridictionnelles rendues en la matière, avance un seuil de 15 % au-delà duquel la légalité d'une modification en cours d'exécution prête sérieusement à débat.

Ainsi, des avenants majorant le coût initial du marché de 30 % ou de 43 % ont été jugés illégaux¹⁶.

En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA et la commune de Nanterre ont rappelé qu'une concession d'aménagement peut évoluer dans le temps en raison des conditions établies par la personne publique qui évoluent constamment. S'étalant sur un temps long, une concession d'aménagement doit également absorber de nouvelles contraintes, comme les contraintes environnementales, parfois inexistantes au moment du lancement de l'opération. Enfin, une remise en concurrence pourrait, selon eux, apparaître moins avantageuse économiquement parlant et en termes de gestion du calendrier.

La chambre prend note de ces éléments de réponse mais rappelle à la commune de Nanterre qu'elle a l'obligation de respecter le code de la commande publique.

Recommandation régularité 3 : (Commune de Nanterre) : Appliquer les règles de mise en concurrence lors d'une modification apportée à la convention de concession initiale en application de l'article R. 3135-1 du code de la commande publique.

¹⁵ Arrêt « Sodegis » (Cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux, 9 novembre 2004).

¹⁶ CE 30 janvier 1995, *Société Viafrance*, req. n° 151 ; CE, section des finances, avis du 8 juin 2000, n° 364803 ; CAA Paris, 17 avril 2007, *Sté Kéolis*, CAA Marseille, 7 avril 2008, *Cie méditerranéenne d'exploitation des services d'eau*).

3.2 Chemin de l'Ile-République : une opération en tiroirs désormais clôturée

3.2.1 Une concession d'aménagement sans adossement à une ZAC

La concession d'aménagement du Chemin de l'Ile-République a été signée le 31 mars 2010 et clôturée le 29 février 2022. Cette opération d'aménagement ne repose pas sur une ZAC, rendant le processus de division foncière plus compliqué à gérer. En l'absence de ZAC, il n'y a pas de participations des constructeurs. L'opération est donc assujettie au régime général de la taxe d'aménagement.

Avant la signature de la concession, le secteur a fait l'objet d'études de faisabilité à compter de 2007 sans aborder la question du phasage des opérations.

Au moment de la signature du traité de concession, le quartier était classé « Zone Urbaine Sensible », devenu quartier prioritaire de la politique de la ville. Il représentait 10 % de la population de Nanterre et autant en termes d'offre de logements. Ses habitants étaient composés à 50 % de familles avec enfants, et la part des ménages non imposés y était de plus de 40 %. Le quartier se trouvait particulièrement enclavé par l'A86, l'A14 ainsi que les rails du RER.

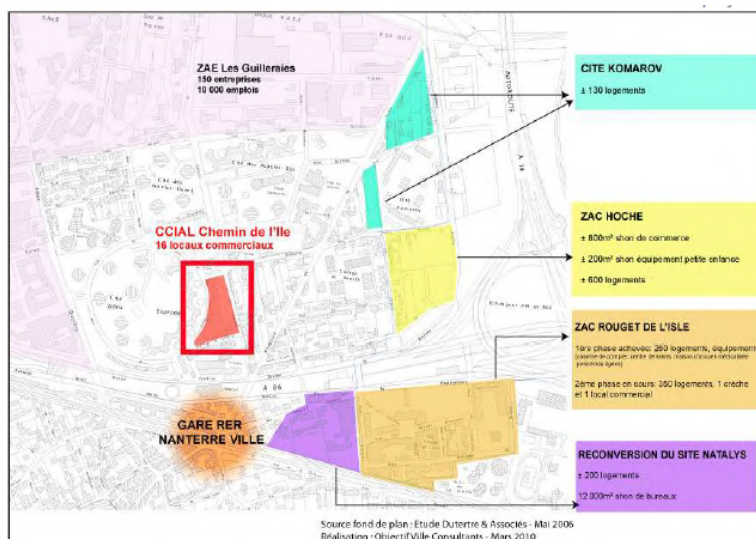
Compte-tenu des caractéristiques sociales du projet, l'ANRU a participé à son financement à hauteur de 0,3 M€.

Le projet s'est matérialisé par la reconstruction du centre commercial, vaste projet intitulé opération Cœur de l'Ile, la création de nouveaux logements aux abords de la cité Komarov, l'écoquartier Hoche et la création d'un parc paysager face à l'îlot Rouget-de-Lisle, ces deux derniers éléments ayant fait l'objet d'opérations d'aménagement à part entière.

Trois objectifs principaux ont été poursuivis :

- renforcer le pôle de vie du quartier, en restructurant le centre commercial ;
- accompagner l'évolution résidentielle de l'est du quartier, et assurer une transition entre le tissu existant et les nouveaux aménagements de l'opération Seine Arche ;
- accompagner la mutation du secteur Gallieni, comprenant notamment l'ancien site Natalys, en lien avec les évolutions futures des abords de la gare Nanterre Ville.

Schéma n° 3 : Présentation du projet Chemin de l'Ile-République



Source : SEMNA

La concession d'aménagement est subdivisée en trois secteurs : les secteurs cœur de ville, Komarov et Docteur Pierre.

L'opération Komarov est une opération mixte, présentant une part prépondérante de logements en accession à la propriété. Combinée avec les autres opérations de la convention publique d'aménagement du Chemin de l'Île-République (absence notamment de logements sociaux familiaux sur l'opération Cœur de ville, 60 % de logements en accession sur l'opération Natalys) et le secteur Hoche de l'OIN (60 % de logements privés), son objectif est d'augmenter la part de logements privés à l'échelle du quartier.

L'ensemble du projet est principalement axé autour de la création de logements (28 500 m² Shon), mais également, dans une moindre proportion de bureaux et d'activités tertiaires à hauteur de 11 000 m² Shon et de petits commerces et d'artisanat pour 4 000 m² Shon.

3.2.2 Une opération subdivisée en trois secteurs distincts

3.2.2.1 Le bâtiment du Docteur Pierre

La SEMNA a acquis en 2014, auprès de Natalys, le bâtiment « Docteur Pierre », situé sur le secteur du Chemin de l'Île à Nanterre. Cette opération a été réalisée dans le cadre d'un achat foncier d'ensemble réalisé dans la concession Chemin de l'Île-République. Le bâtiment « Docteur Pierre » seul a ensuite été racheté par la SEMNA en son nom propre pour 520 000 € HT¹⁷.

Le bâtiment est aujourd'hui loué dans le cadre d'un bail emphytéotique à la SCI Nanterre dont la SEMNA est actionnaire à 14 %.

Les travaux ont été livrés à l'automne 2017 et le bâtiment loué par la SCI depuis la fin 2018. Le travail avec les futurs occupants s'est intensifié et a permis de stabiliser un projet autour de l'alimentation durable avec notamment l'implantation en rez-de-chaussée bas d'un incubateur culinaire mettant à disposition de porteurs de projets des cuisines professionnelles (United Kitchens) et en rez-de-chaussée un lieu événementiel et un espace de découverte culinaire (Foodentropie).

3.2.2.2 Le centre commercial « Cœur de l'Île »

Le projet Cœur de l'Île, prévoit :

- la reconstruction complète du centre commercial, avec le transfert de certains commerces existants et l'implantation de nouvelles cellules commerciales ;
- la création de nouveaux espaces publics ;
- la construction de logements au-dessus du nouveau centre commercial : une résidence étudiante de 95 chambres et 115 logements en accession maîtrisée et encadrée.

Concernant le centre commercial, les études d'impact effectuées mettaient clairement en avant que *« les recettes proposées [par les promoteurs] ne pourront en aucun cas couvrir la totalité des dépenses. C'est une opération déficitaire qui ne trouve sa valeur ajoutée que par l'intervention de la puissance publique déléguée à un aménageur (concertation du projet avec les habitants, négociations foncières, mise en œuvre de moyens logistiques liés aux relogements partiels...) »*.

La construction du centre commercial doit par ailleurs tenir compte du centre commercial de la ZAC Hoche qui prévoit 800 m² de commerces. Les études d'impact réalisées en 2010 appellent à la prudence pour tout renforcement de l'offre commerciale afin de la maintenir entre 1 600 et 2 150 m² Shon de commerce de proximité, contre 2 500 m² au lancement de la ZAC.

¹⁷ Hors taxe.

La création de nouveaux logements avait été écartée au stade de l'étude d'impact pour ne pas nécessiter la construction d'équipements scolaires supplémentaires et devoir modifier un PLU adopté en 2007.

Historiquement, le secteur était dans le périmètre d'une opération d'intérêt national (OIN) et constituait une réserve foncière inutilisée. Les terrains ont finalement été cédés à la ville de Nanterre qui a pu en maîtriser le développement.

3.2.3 Une opération qui aura coûté plus de 7,2 M€ à la commune de Nanterre

Tableau n° 6 : Bilan financier de l'opération Chemin de l'Île-République

	Prévisionnel HT traité	Prévisionnel HT CRACL 2021	BILAN DE CLÔTURE HT 2023	Écart prévision
RÉSULTAT	5 397	807 429	710 142	704 745
DÉPENSES	32 965 403	45 538 010	45 687 551	12 722 148
Études	200 000	783 709	630 794	430 794
Acquisitions	23 330 000	31 029 826	31 095 324	7 765 324
Mise en état des sols / dépollution	1 700 000	1 595 312	1 542 412	- 157 588
Relogement des commerçants	300 000	-	-	- 300 000
Travaux et honoraires	3 920 000	6 879 160	6 881 661	2 961 661
Frais de commercialisation	110 000	-	-	- 110 000
Frais financiers	300 000	725 630	725 630	425 630
Rémunération aménageurs	2 635 403	3 797 256	3 807 945	1 172 542
Frais de communication	170 000	146 073	146 073	- 23 927
Dépenses annexes	300 000	581 044	857 712	557 712
RECETTES	32 970 800	46 345 439	46 397 693	13 426 893
Cessions charges foncières	26 670 800	37 323 514	37 323 514	10 652 714
<i>logement social</i>	<i>3 388 000</i>	<i>2 758 672</i>	<i>2 758 672</i>	<i>- 629 328</i>
<i>logement accession y compris encadré</i>	<i>11 802 800</i>	<i>20 640 732</i>	<i>20 640 732</i>	<i>8 837 932</i>
<i>logement étudiant</i>		<i>751 142</i>	<i>751 142</i>	<i>751 142</i>
<i>bureaux activités</i>	<i>10 980 000</i>	<i>12 406 472</i>	<i>12 406 472</i>	<i>1 426 472</i>
<i>commerces</i>	<i>500 000</i>	<i>246 496</i>	<i>246 496</i>	<i>- 253 504</i>
<i>Immeuble bâti docteur Pierre</i>		<i>520 000</i>	<i>520 000</i>	<i>520 000</i>
Participation ville	6 300 000	7 232 730	7 232 730	932 730
Cessions voies nouvelles et aménagements	1 400 000	1 703 380	1 703 380	303 380
<i>Participation d'équilibre</i>	<i>4 900 000</i>	<i>5 529 350</i>	<i>5 529 350</i>	<i>629 350</i>
Subventions		241 153	241 153	241 153
Autres recettes		1 548 042	1 600 296	1 600 296

Source : CRC d'après les bilans financiers de la SEMNA

Le bilan financier établit un résultat excédentaire de 0,7 M€, soit nettement supérieur à ce qui était anticipé à la signature du traité de concession.

En dépenses comme en recettes, le budget alloué à l'opération a été revalorisé, passant, en dépenses, de 33 M€ inscrits au traité à 45,5 M€ *in fine* et en recettes 46,3 M€. Cette augmentation du budget dans de telles proportions a modifié l'équilibre contractuel et aurait nécessité une remise en concurrence que le concédant n'a jamais faite. À ce titre, la chambre renvoie à la recommandation de régularité n° 3 formulée précédemment.

Certains postes ont subi des augmentations d'importance. C'est le cas notamment du coût des acquisitions, principal poste de dépenses de cette opération et qui a augmenté de 30 % entre 2010 et 2021, pour atteindre 31 M€, directement lié à la pression foncière subie en région parisienne. De manière symétrique, les cessions de charge foncière ont augmenté de 10,7 M€ par rapport au budget prévisionnel, portée en premier lieu par les logements en accession et dans une moindre mesure par l'immobilier de bureaux.

La participation de la commune de Nanterre a elle aussi dû être réévaluée. En 2008, la ville a voulu récupérer des terrains qui appartenaient à Paris La Défense. La commune s'était basée sur une estimation de France domaine vieille de deux ans. Le coût des terrains avait en réalité subi une augmentation de 1,2 M€, qu'elle a dû directement prendre en charge au travers de sa participation dans le budget de l'opération.

Ainsi, la commune a vu sa participation financière à l'opération d'aménagement passer de 6,3 M€, dont 4,9 M€ au titre de l'équilibre de l'opération et 1,4 M€ au titre du financement des équipements publics en 2010 à 7,2 M€ à la clôture de l'opération.

En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA précise que la non réalisation du centre commercial provisoire ainsi que la perception de recettes foncières plus importantes que prévu ont permis de limiter les hausses de coûts des travaux et l'augmentation des charges foncières constatées. Ces dernières auraient nécessité une participation plus importante de la commune de Nanterre, qui s'est limitée à un accroissement de 0,9 M€. La chambre prend note de ces éléments.

La rémunération du concessionnaire prévue est calculée en application d'un taux de 4 % en dépenses toutes taxes comprises (TTC) et d'un taux de 4 % en recettes TTC. Elle comprend aussi 55 000 € de frais de clôture de l'opération. Toutefois, la SEMNA peut bénéficier d'une rémunération minimale de 100 000 € quel que soit l'évolution des dépenses / recettes. Cette avance peut ne pas être récupérée par la commune.

Le boni à la clôture de l'opération devra être partagé 50/50 avec la commune, soit 224 905 €.

3.3 La ZAC Provinces françaises

3.3.1 Présentation de l'opération

La ZAC Provinces françaises se situe dans le quartier du même nom. Ce dernier a connu de nombreuses évolutions durant la seconde partie du vingtième siècle. Anciennement composé de nombreux bidonvilles, le quartier a peu à peu vu émerger de grandes tours résidentielles en remplacement des bidonvilles.

Il a ainsi été progressivement morcelé par la construction des nombreuses infrastructures de transports, routières et ferroviaires. La cité des Provinces françaises a été totalement coupée du reste de la ville et affirme une vocation très sociale.

La ville a engagé une réflexion sur le devenir de trois cités classées en zone urbaine sensible (devenues quartiers prioritaires de la Ville) du quartier Université : Provinces françaises, Marcelin Berthelot et Anatole France. Les premières études et concertations engagées depuis 2003 sur l'ensemble du quartier ont conduit à envisager un découpage orientant principalement les premières interventions sur la cité des Provinces françaises.

Dans ce cadre, la ville de Nanterre a engagé un partenariat avec l'ANRU pour la mise en œuvre du renouvellement urbain et social des cités du quartier de l'Université. Ce partenariat a conforté l'idée d'un développement des premières actions envisagée par la mairie sur la cité des Provinces Françaises.

Pour mener à bien l'opération, la ville a signé, le 18 mai 2009 avec l'ANRU et l'ensemble des partenaires du projet (bailleurs sociaux, CDC, État) une convention de financement du projet de renouvellement urbain. Par cette convention, l'ANRU et l'ensemble des partenaires se sont engagés à subventionner le projet de renouvellement urbain.

Compte-tenu des caractéristiques sociales du projet, l'ANRU participe au financement à hauteur de 24,5 M€.

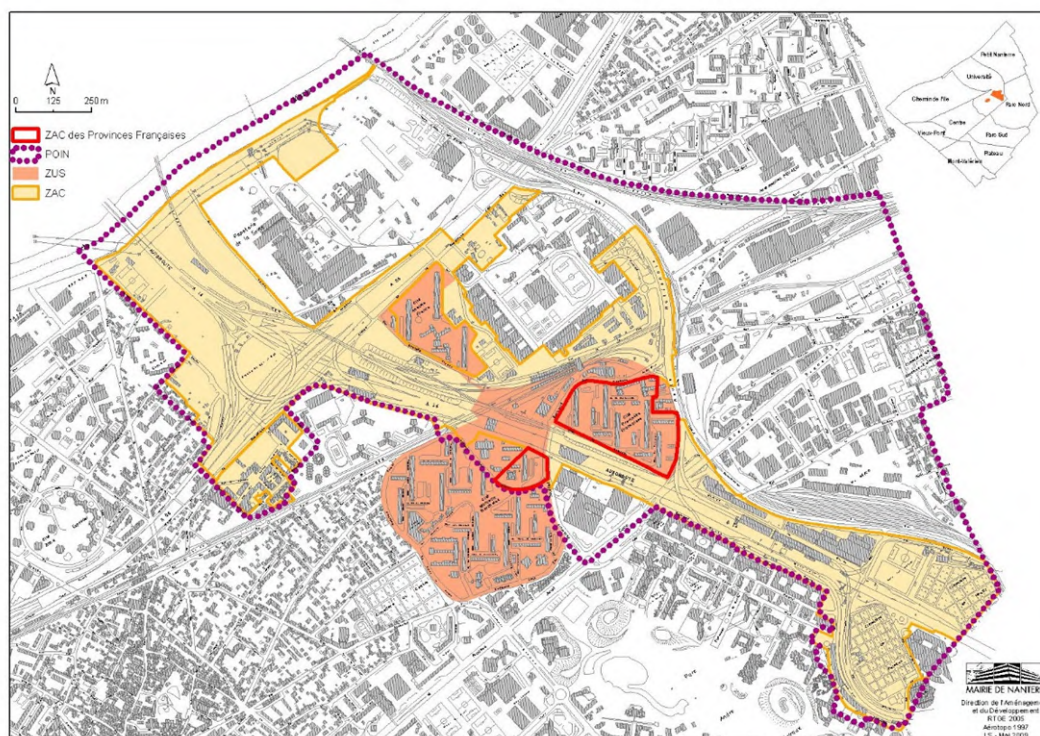
L'élaboration d'une ZAC bi-site de 9,5 hectares est alors décidée, la ZAC étant séparée physiquement en deux zones par le talus RER A / A14, avec au Nord la cité des Provinces françaises et au Sud de l'A14, l'îlot nord-est du quartier Marcellin Berthelot appelé îlot Buffon.

Le projet de la ZAC des Provinces françaises répond aux objectifs suivants :

- désenclaver la cité des Provinces Françaises en l'ouvrant à son environnement proche ;
- construire des équipements partagés ;
- diversifier l'offre en logements en rapport avec les besoins des parcours résidentiels des habitants ;
- créer des liaisons avec les projets limitrophes (Terrasses et Cœur de quartier) ;
- dynamiser le tissu commercial de proximité ;
- créer une trame viaire structurante et cohérente ;
- valoriser les cœurs verts paysagers.

Le quartier des Provinces françaises est également inclus dans le périmètre d'OIN de Nanterre, attribuant un régime juridique particulier à une opération d'urbanisme en raison de son intérêt majeur. Ces opérations, soumises à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, requièrent l'approbation des dossiers de création et de réalisation par les services de l'État.

Carte n° 3 : Plan de situation du périmètre d'opération d'intérêt national



Source : dossier de création ZAC Provinces françaises

Le préfet des Hauts-de-Seine a ainsi créé la ZAC des Provinces françaises à Nanterre par arrêté du 2 juin 2010.

La ville, ayant décidé de confier la mise en œuvre de l'opération à un aménageur, a lancé une consultation d'opérateurs, conformément aux articles R. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme. Seule la SEMNA a fait acte de candidature. Le traité de concession instituant la ZAC a été signé le 14 décembre 2010 entre la commune de Nanterre et la SEMNA et a fait l'objet de quatre avenants. La clôture de l'opération est prévue au 31 décembre 2023.

Le programme prévisionnel de construction neuve est de 60 000 m², décomposée en :

- 40 000 m² Shon de logements neufs dont 60 % de logements locatifs sociaux et locatifs libres et 40 % d'autres logements diversifiés (accession libre ou aidée) ;
- 11 000 m² Shon de commerces, activités et bureaux (étant entendu que 6 000 m² Shon de la programmation en bureaux sont d'ores-et-déjà engagés par l'EpaDesa¹⁸ sur l'îlot de la Croisée dont l'emprise se localise « à cheval » sur la limite de la ZAC Seine Arche et Provinces Françaises). La taille de ce programme est définie au regard de celui prévu dans la ZAC Seine Arche, sur l'autre rive du boulevard des Provinces françaises, dont il est prévu qu'il comporte environ 30 000 m² de commerces et qui permettra ainsi d'assurer une attractivité suffisante à l'ensemble du site ;
- 15 000 m² Shon d'équipements publics constitués principalement par des réaménagements ou des extensions de voirie des aménagements de cœur d'îlots, mais également par deux groupes scolaires, une crèche, ainsi que des locaux pour des équipements publics de proximité d'environ 300 m².

Tableau n° 7 : Prix et financement des équipements publics de la ZAC provinces françaises

	Maître d'ouvrage	TOTAL HT	FINANCEMENT					Propriétaire à terme
			Aménageur	Ville	ANRU	Conseil Général	Conseil Régional	
Infrastructure (voies, mail et réseaux)*	Aménageur	20 131 066	5 091 252	15 039 814			0	Ville/ conc.
Equipements de superstructure								
G. S de la Croisée	Ville	10 562 990	0	5 170 120	1 056 299	2 640 747	1 695 824	Ville
G. S Buffon	Ville	2 112 598	0	1 373 188	211 260	528 150	0	Ville
Crèche	Const/Ville	2 201 087	0	1 430 707	220 109	550 271	0	Ville
Equipement personnes âgées	Const/Ville	752 508	0	368 319	75 251	188 127	120 811	Ville
Centre médico-psycho-pédagogique	Const/Ville	752 508	0	489 130	75 251	188 127	0	Ville
Salle de quartier	Const/Ville	376 254	0	184 160	37 625	94 064	60 405	Ville
Equipement de proximité	Const/Ville	501 672	0	501 672	0	0	0	Ville
TOTAL		17 259 618	0	9 517 296	1 675 795	4 189 486	1 877 040	

* Prix de revient - hors foncier

Source : dossier de réalisation de la ZAC – Annexe XI

Le programme des équipements publics de la ZAC des Provinces françaises a été établi par une délibération du conseil municipal de la ville de Nanterre en date du 14 décembre 2010. Il a été modifié en 2020, pour intégrer, outre les équipements cités ci-dessus, la réalisation, par la SEMNA, d'un parcours sportif boisé sur un terrain jouxtant le périmètre de la ZAC pour un coût de 450 000 € HT.

3.3.2 Un site cerné par des infrastructures générant des nuisances acoustiques et grevé par plusieurs servitudes

Le secteur d'étude est encadré par plusieurs infrastructures identifiées comme bruyantes, notamment autoroutières et ferroviaires. Ces sources de bruit impliquent des isolations acoustiques spécifiques dans le projet d'aménagement.

Le site est concerné par plusieurs servitudes d'utilité publique : la zone de dégagement radioélectrique du Mont Valérien – Taverny Bessancourt, la zone limite de protection radioélectrique contre les perturbations, la zone de dégagement de l'aérodrome du Bourget, la canalisation de gaz à haute pression en acier, un ouvrage ferroviaire souterrain et enfin un périmètre de protection des risques de mouvement de terrains liés aux anciennes carrières.

La commune a également dû prendre à sa charge un surcoût lié au foncier. Sa participation s'élève à 17,9 M€ répartis comme suit : un apport en nature de terrains, d'une valeur estimée à 2,9 M€ environ, cédés à la SEMNA pour un euro symbolique et un versement en numéraires de 15 M€.

¹⁸ Établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche.

Par avenant n° 2 du 21 juillet 2016, la participation d'équilibre a été réduite de 2 039 814 €, puis de 3 M€ par avenant n° 3 du 17 octobre 2017, soit une réduction totale de 5 039 814 € de la participation d'équilibre de la collectivité, ramenée à 10 M€.

Un problème est toutefois apparu en 2012 concernant la quasi-totalité des parcelles qui étaient grevées d'une servitude *non aedificandi* assortie d'un droit de retour de l'État en cas de changement d'usage. Le coût pour la SEMNA s'élève à 2 880 000 € avec des paiements échelonnés de 2014 à 2017 (720 000 € par an) via un protocole d'accord entre la ville et l'État.

L'application du droit de retour a eu un impact majeur sur l'opération :

- En terme financier, puisque la SEMNA a dû intégrer une dépense supplémentaire de 2 880 000 € à son budget en 2014.
- En termes de calendrier, plusieurs opérations ayant dû être mises en attente tant que les modalités de versement et le montant n'étaient pas connus.

Ces difficultés ne sont pas les seules rencontrées car certains nouveaux logements connaissent des malfaçons, malgré la charte des nouvelles constructions en vigueur à Nanterre.

3.3.3 Le bilan financier de l'opération

Le bilan financier de l'opération fait apparaître un solde d'exploitation, mentionné ici comme le résultat, équilibré en dépenses et en recettes. Il s'établit à 16 761 € à l'occasion du dernier CRACL 2022.

A la signature de l'avenant n° 3 au traité de concession, le bilan de clôture prévoyait un excédent d'environ 3,8 M€ (calculé après diminution, le cas échéant, du montant de participation versée et/ou à verser).

La participation versée par la Ville de Nanterre, pour un montant de 10 000 000 €, a permis de sécuriser la trésorerie de l'opération pour les années à venir.

À la clôture de l'opération, au cas où le solde d'exploitation serait positif, la participation financière de la ville sera réduite de 50 % du montant de ce solde positif. La SEMNA étant porteuse du risque, la rédaction du traité laisse envisager qu'elle prendrait à sa charge un solde d'exploitation négatif dans son intégralité.

Tableau n° 8 : Bilan financier de l'opération Provinces françaises au 31 décembre 2021

	Prévisionnel HT traité	Prévisionnel HT CRACL 2022	Réglé HT au 31/12/2022	Ecart prévision	% d'avancement
RESULTAT	-	16 761	1 392 799	1 392 799	
DEPENSES	27 060 334	26 087 151	24 653 523	- 2 406 811	95%
Etudes	250 000	217 725	217 725	- 32 275	100%
Acquisitions	6 929 268	6 942 557	6 929 555	287	100%
Mise en état des sols / dépollution	600 000	669 483	583 256	- 16 744	87%
Travaux et honoraires	16 425 232	14 777 395	13 688 902	- 2 736 330	93%
Divers	65 000	321 750	316 232	- 251 232	98%
Frais financiers	543 370	20 608	20 608	- 522 762	100%
Rémunération aménageurs	2 247 464	3 137 633	2 897 245	- 649 781	92%
RECETTES	27 060 334	26 103 912	26 046 322	- 1 014 012	100%
Cessions charges foncières	9 131 520	15 893 986	15 863 986	- 6 732 466	100%
<i>participation maison sur le toit</i>	590 000	674 552	674 552	- 84 552	100%
<i>logement social</i>	916 520	1 623 595	1 623 595	- 707 075	100%
<i>logement accession libre</i>	4 347 000	9 127 842	9 127 842	- 4 780 842	100%
<i>logement accession encadrée</i>	2 403 000	3 638 040	3 638 040	- 1 235 040	100%
<i>commerces</i>	875 000	829 957	799 957	- 75 043	96%
Participation ville	17 928 814	10 000 000	10 000 000	- 7 928 814	100%
<i>Participation ville</i>	15 039 814	10 000 000	10 000 000	- 5 039 814	100%
<i>Participation ville apport en nature</i>	2 889 000			- 2 889 000	
Subventions		204 667	177 077	- 177 077	87%
Produits financiers		5 259	5 259	- 5 259	100%

Source : CRC d'après les bilans financiers de la SEMNA

La rémunération du concessionnaire se compose d'une part forfaitaire (montant de 76 000 € annuel) et d'une part variable calculée en application d'un taux de 4,5 % en dépenses TTC et d'un taux de 4,5 % en recettes TTC. La signature de l'avenant n° 4 lui a permis d'obtenir 72 000 € supplémentaires au titre de la clôture de l'opération.

La participation des divers financeurs (ANRU, région, département et commune) au programme des équipements publics correspond à celle inscrite dans la convention partenariale et signée par l'ensemble de ces financeurs dont l'engagement est ainsi finalisé.

Les montants proposés de la participation constructeur, au m² Shon, sont les suivants :

- 110 € HT par m² Shon pour l'habitation ayant bénéficié d'un financement public,
- 360 € HT par m² Shon pour l'habitation,
- 130 € HT par m² Shon pour les commerces, artisanat et entrepôts,
- 420 € HT par m² Shon pour les bureaux.

Les constructions et installations nécessaires aux services publics et d'intérêt collectif sont exemptées de toute participation.

3.4 La ZAC du Petit Nanterre, une opération illégalement reconduite qui se poursuit via la SPL

3.4.1 Une opération lourde sur un secteur particulièrement vaste

3.4.1.1 Une première phase d'opération menée par la commune seule

La ZAC du Petit Nanterre existe depuis 1991. D'une durée initiale de 10 ans, elle a été clôturée en juillet 2020. Une nouvelle opération a été lancée la même année et confiée à la SPLNA.

Le secteur du Petit Nanterre est un quartier historiquement enclavé d'une part, en raison des infrastructures de transports existantes (RER, A86 et D23) et d'autre part, en raison d'emprises monofonctionnelles étanches qui encerclent le quartier (l'université de Nanterre, les emprises ferroviaires ou encore le secteur industriel au nord). Ce secteur était, avant la mise en place de la ZAC, insuffisamment pourvu en réseau de voirie et mal desservi par les transports.

Il est constitué de grands ensembles datant des années 50 et 60. Depuis l'inscription du quartier dans les politiques de la ville, à partir de 1981, la plupart des ensembles du Petit Nanterre ont été réhabilités. Ces réhabilitations n'ont toutefois pas permis de répondre à la forte hétérogénéité de ses secteurs, très refermés sur eux-mêmes.

La population y souffre alors de chômage (24 % des actifs du quartier) et de pauvreté. La précarisation apparaît grandissante, avec 83 % du parc d'habitations occupé par du logement social. Le parc privé souffre parfois d'insalubrité. Les équipements publics présents sont sous dimensionnés au regard des besoins de la population, voire parfois inadaptés.

En 1991, l'objectif est de revitaliser la vie des quartiers et des commerces, et de désenclaver le Petit Nanterre. La volonté d'y apporter de nouvelles activités économiques apparaît clairement dans l'étude d'impact réalisée en 1991.

Si le quartier est isolé du reste de la ville, il est pourtant au bord d'un des plus importants secteurs de développement de l'agglomération et représente par conséquent un fort potentiel de développement. Il abrite également le centre d'accueil et de soins hospitaliers (CASH) monument architectural remarquable et grand équipement territorial. S'il occasionne des nuisances, il est aussi pourvoyeur d'emplois et de services. Cet hôpital est administré par la préfecture de police de Paris, hors du champ de compétences de la commune de Nanterre.

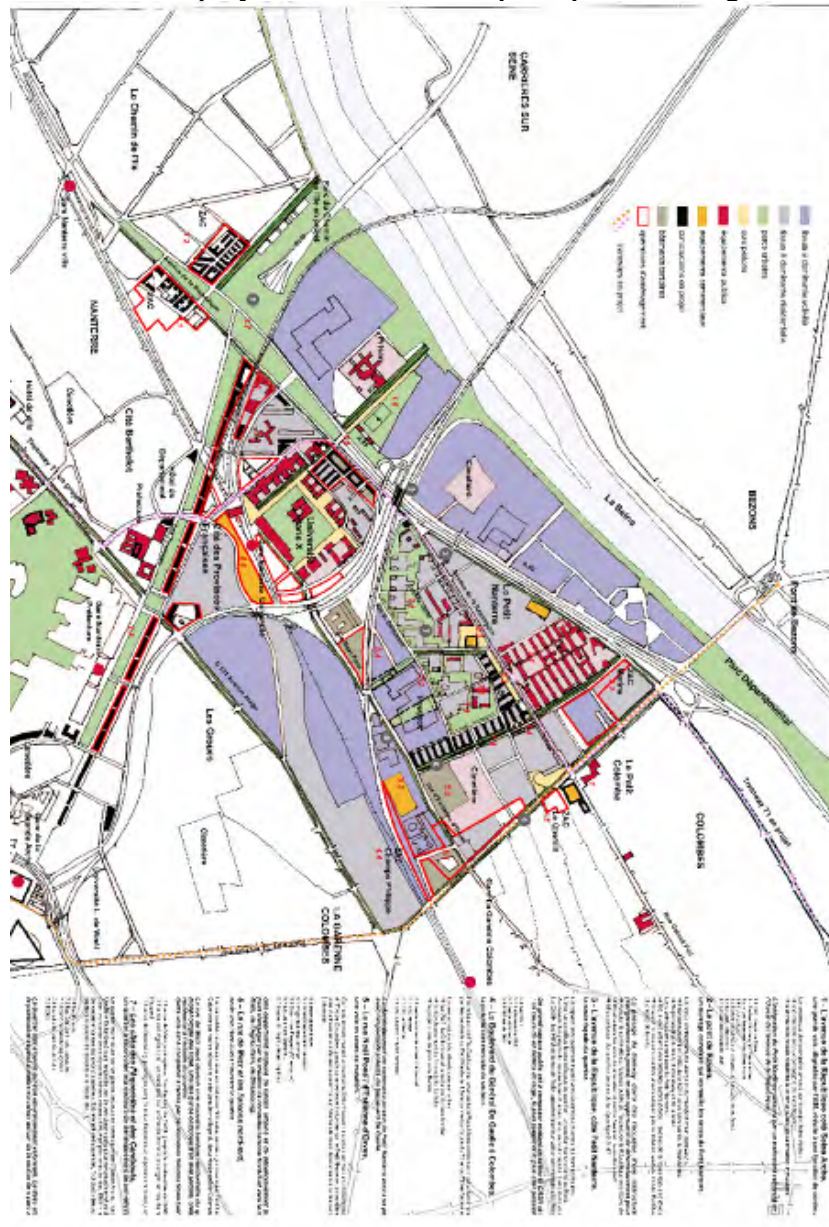
Le programme des équipements publics de l'époque apparaît ambitieux et couvre l'ensemble des offres de service public associé à la vie des quartiers. Le document détaille explicitement ce qui est à la charge de la ville et ce qui est compris dans le bilan de la ZAC.

La commune est amenée à financer des équipements de superstructure et axe en priorité son intervention sur la reconfiguration et la modernisation des deux écoles de la ZAC. La construction d'une mairie de quartier et d'une bibliothèque, ou encore la reconfiguration des autres équipements publics existants est également prévue. La liste intégrale des équipements publics apparaît dans le dossier de réalisation, mais sans surface associée (cf. recommandation supra de régularité n° 2 à SEMNA).

Les équipements publics pris en charge dans le bilan de la ZAC comprennent des places et parvis, des voiries, des espaces verts et des pieds d'immeubles. Ces équipements ont pour but de créer des lieux de convivialité dans le quartier et d'en améliorer la desserte et la circulation en interne.

Seuls les aménagements de voirie semblent être pris en compte dans le bilan prévisionnel de la ZAC.

Carte n° 4 : Présentation du projet de la convention publique d'aménagement Petit Nanterre 1



Source : SEMNA

3.4.1.2 La participation de l'ANRU en 2007 remodèle la ZAC

Dès l'an 2000, la ville de Nanterre a commandité à la SEMNA la réalisation d'une mission de préfiguration du programme de renouvellement urbain et social (PRUS).

Une convention partenariale pour la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain et social sur le quartier du Petit Nanterre a été signée le 27 avril 2007 avec l'État, le département des Hauts-de-Seine, la commune de Nanterre, la SEMNA, la CDC et les bailleurs sociaux. Cette convention a fait l'objet de trois avenants dont le dernier avenant de clôture signé le 10 septembre 2015. Elle s'est traduite par l'actualisation du plan de référence du projet urbain.

L'intervention de l'ANRU a principalement engendré des destructions et reconstructions de logements, avec une diversification souhaitée des modalités d'accès (logements sociaux, logements en accession sociale, logements en accession maîtrisée, logements locatifs libres). Elle a également occasionné des modifications de voiries, le financement de la restructuration du parvis de l'hôpital, ainsi que l'embellissement de pieds d'immeubles de certaines cités.

Le rééquilibrage souhaité entre les logements et les emplois au sein du quartier s'est révélé à cette période plus incertain, amenant à une baisse de la surface de bureaux dans le dossier de réalisation modificatif en 2013.

En décembre 2017, soit quelques jours avant que l'EPT POLD n'intègre la compétence aménagement en lieu et place de Nanterre, le dossier de réalisation a été modifié par les élus de Nanterre afin d'intégrer, à périmètre inchangé, les éléments suivants :

- NPNRU Potagers et abords du CASH : démolition de la cité des Potagers, constructions d'environ 130 logements, réalisation d'espaces publics visant notamment l'ouverture de l'hôpital sur la Ville et le désenclavement du secteur Nord du Petit Nanterre.
- Place des Muguets – abords de la coulée verte : réaménagement de la place des Muguets en lien avec l'arrivée du tramway, afin d'en faire un vrai cœur de quartier avec la réalisation d'environ 150 logements, la relocalisation du multi-accueil des Pâquerettes et du relais parents assistants maternels, la réalisation de 2 voies.
- Le secteur de la caisse primaire d'assurance maladie du Petit Nanterre : reconfiguration du secteur en lien avec l'arrivée du tramway.

En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA précise que les évolutions de gouvernance ne devaient pas avoir d'impact sur le rythme des opérations. Des délibérations ont été approuvées par les conseils municipaux de l'automne 2017, avant le transfert de la compétence à POLD, tout comme il y en avait eu aux conseils municipaux de 2016. Le conseil territorial de POLD a quant à lui été amené à se prononcer sur différents projets dès 2018. La chambre prend note de ces éléments.

3.4.2 Une durée de vie excessive et une absence de remise en concurrence illégale

La ZAC du Petit Nanterre se caractérise par une durée de vie de 30 ans, alors que sa durée initialement n'était que de 10 ans. À titre d'illustration, l'école des Pâquerettes a eu l'occasion d'être intégralement rénovée, puis détruite et déplacée sur la période.

Très rapidement, le périmètre de l'opération évolue. En 1994, la zone correspondant à la zone d'activité économique (ZAE) du Petit Nanterre Sud est retirée du périmètre, occasionnant ainsi une baisse substantielle des espaces destinés aux activités de bureaux. Le PLU de 2007 a également modifié le zonage de la ZAC.

La mise en œuvre de la convention PRUS signée avec l'ANRU en 2007 a également nécessité de mettre en conformité les documents de la ZAC. Le dossier de réalisation a lui-même évolué en 1997, 2013 et 2017.

Ni en 2013, ni en 2017 la ZAC n'a été remise en concurrence, malgré les évolutions structurantes apparaissant aux dossiers de réalisation modificatifs.

Le tableau ci-dessous retrace les principales évolutions concernant le Petit Nanterre.

Tableau n° 9 : Les évolutions de la programmation du dossier de réalisation en Shon

	Programme initial (dossier de réalisation de la ZAC 1991)	Programme modificatif de réalisation de la ZAC (1997)	Programme modificatif de réalisation de la ZAC (2007)	Programme modificatif de réalisation de la ZAC (2013)	Programme modificatif de réalisation de la ZAC (2017)
Logements	20 000 m²	46 000 m²	51 000 m²	93 000 m²	149 000 m²
Bureaux			8 000 m²	3 000 m²	3 000 m²
Industries	45 000 m²	51 000 m²	18 000 m²	16 500 m²	16 500 m²
Commerces et services	5 000 m²	9 000 m²	16 000 m²	16 000 m²	16 500 m²
Équipements	5 000 m²	5 000 m²	36 000 m²	36 000 m²	36 500 m²
Non définis	10 000 m²	8 000 m²	16 000 m²	4 500 m²	4 500 m²
TOTAL	25 000 m²	129 000 m²	129 000 m²	159 000 m²	219 700 m²

Source : SEMNA (note de pré-clôture)

Ces données illustrent l'augmentation marquée des surfaces de plancher projetées et *in fine* réajustées en 2017, peu avant la clôture de l'opération. La plus forte augmentation est par ailleurs la plus récente, puisqu'entre 2013 et 2017, s'observe une augmentation de plus de 60 000 m² de surface.

Par ailleurs, la répartition des destinations a également été modifiée. La chambre observe que les surfaces destinées au logement sont multipliées par cinq entre 1991 et 2017, les surfaces de commerce et services par quatre. L'augmentation des équipements est le reflet du quintuplement des logements. Ces évolutions sont principalement dues à la mise en place de la convention ANRU 1, ainsi que par les modifications substantielles décidées par les élus communaux quelques jours avant le transfert de compétence à l'EPT.

Il demeure encore en 2017 une proportion importante de surface à l'usage non défini (4 500 m²), bien que divisée par deux par rapport à 1991.

La note de clôture précise que les objectifs apparaissent atteints, notamment en termes de diversification de l'offre de logements. Le taux de logement social de 86 % en 2007 a diminué pour atteindre 74 % à fin 2019. De nouveaux équipements ont été créés et d'autres modernisés. L'arrivée du T2 a également permis le désenclavement du quartier par l'accès à la ville de Colombes. À ce titre, la chambre rappelle la recommandation de régularité n° 3 en partie 3.1. 4 du présent rapport.

3.4.3 Le bilan financier de l'opération

Le bilan de clôture définitif de l'opération est établi à la date du 31 juillet 2020.

Cette opération s'est soldée par un résultat d'exploitation positif de 1,3 M€. Ce bénéfice a été transféré par la SEMNA sur les comptes de la nouvelle concession d'aménagement de la SPLNA. La trésorerie, excédentaire de 1,1 M€, a également été transférée à la SPLNA.

Tableau n° 10 : Bilan financier de l'opération Petit Nanterre 1

	Dossier de réalisation 1991 en € TTC	Bilan clôture HT 2020	Écart dossier de réalisation 1991 / réalisé clôture
RÉSULTAT	-	1 301 601	1 301 601
DÉPENSES	27 135 925	54 516 053	27 380 128
Études	698 216	1 952 781	1 254 565
Acquisitions	9 578 372	18 008 663	8 430 291
Mise en état des sols / dépollution	449 725	1 304 463	854 738
Travaux et honoraires	7 552 324	23 670 681	16 118 357
Frais de commercialisation	1 326 306	60 698	- 1 265 608
Frais financiers et autres	2 744 082	528 741	- 2 215 341
Rémunération aménageurs	1 147 941	7 897 746	6 749 805
Frais de communication	-	271 478	271 478
Dépenses annexes	1 193 676	820 802	- 372 874
Différentiel de tva réglée	2 445 282		- 2 445 282
RECETTES	27 135 925	55 817 654	28 681 729
Cessions charges foncières	22 928 332	30 975 514	8 047 182
logement	5 594 879	26 944 801	21 349 922
commerces	17 333 453	4 030 713	- 13 302 740
Emprises publiques	-	199 449	199 449
Participations constructeurs	-	2 383 577	2 383 577
Participation ville	3 536 817	4 257 298	720 481
Subventions ANRU	-	16 686 165	16 686 165
Produits financiers	-	483 741	483 741
Produits annexes	670 776	831 910	161 134

Source : CRC d'après les bilans financiers de la SEMNA

Le bilan financier laisse apparaître un volume de dépenses et de recettes bien supérieur à celui envisagé initialement, en raison notamment de la prolongation de la concession et de ses nombreuses évolutions dans le temps, notamment en termes de surface au sol et d'équipements publics à réaliser. Les dépenses croissent ainsi de 27,1 M€ en 1991 à 54,5 M€ en 2020. Les recettes, supérieures au montant des dépenses, permettent de dégager un excédent non prévu initialement de 1,3 M€.

Les principales hausses concernent le poste de travaux, qui a été multiplié par trois, ainsi que la rémunération de l'aménageur qui a été multipliée par sept. Comme cela a pu s'observer sur d'autres opérations d'aménagement de la SEMNA, une rémunération complémentaire au titre de la clôture de l'opération d'un montant de 72 000 € lui a été accordé par l'avenant n° 4 au traité de concession.

La chambre rappelle que la rémunération de la SEMNA étant proratisé au montant des dépenses réalisées, la multiplication par 2,5 du budget lui avait déjà permis d'augmenter de manière substantielle sa rémunération.

En recettes, la subvention ANRU, d'un montant de près de 17 M€ a permis d'équilibrer le budget et de financer les travaux et les acquisitions foncières. Au global, la commune de Nanterre aura de son côté versé sur cette opération 4,3 M€.

3.4.4 Une nouvelle ZAC en 2020, 29 ans après la première

La SEMNA a finalisé en 2016, à la demande de la commune, l'étude sur le devenir de la ZAC du Petit Nanterre. Cette étude porte sur un périmètre élargi comprenant la ZAC actuelle et la zone d'activités Nord du Petit Nanterre. Elle vise à définir un projet urbain permettant de relier le Petit Nanterre à la Seine, de réconcilier les deux rives de l'A86, de connecter le secteur habité et le secteur travaillé du Petit Nanterre.

La SEMNA était chargée de préparer les dossiers de création et de réalisation de la nouvelle ZAC (modification de la ZAC actuelle).

Les études préparatoires concluent à la nécessité de « *créer des liaisons au sein du quartier mais également de s'appuyer sur des pôles structurants au sein de la Nouvelle ZAC du Petit Nanterre Nord. En termes de liaisons, le but est d'irriguer le quartier du Petit Nanterre et la ZAE du Petit Nanterre Nord afin de permettre une meilleure circulation interne* ».

La fixation de ces objectifs interroge sur la pleine réussite de la ZAC gérée jusqu'en 2020 par la SEMNA.

La note de clôture rédigée par la SEMNA en décembre 2020 atteste que certaines actions ne sont pas finalisées à la clôture de l'opération, justifiant sa poursuite par la SPLNA.

Cette note précise également que la nouvelle concession d'aménagement permettra de mettre en œuvre les objectifs définis dans le cadre de la dernière modification du dossier de réalisation de la ZAC fin 2017 :

- le désenclavement du quartier du Petit Nanterre,
- la constitution d'un lien entre le quartier du Petit Nanterre et la Seine,
- la réunification du quartier du Petit Nanterre.

La priorité est de réaliser une meilleure intégration de la ZAC au sein de son environnement immédiat (ZAE du Petit Nanterre Nord, ZAE du Petit Nanterre Sud (OIN), secteur des Groues, Petit Colombes, Pont de Rouen, etc.).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SEMNA clôturera dans les prochaines années ses dernières ZAC et mettra un terme, par la même occasion, à son statut d'opérateur de l'aménagement.

Les opérations restantes se caractérisent par des problématiques communes. Les opérations d'aménagement sont ainsi marquées par des pollutions multiples et dont le traitement est coûteux, qui viendra à la vente surenchérir le coût pour les acheteurs. Les équipements publics n'apparaissent pas suffisamment définis et interrogent sur la fiabilité du bilan financier prévisionnel.

Les opérations d'aménagement étudiées soulignent également l'enjeu de maîtrise du foncier pour la bonne avancée des chantiers, que ce soit aux Provinces Françaises, ou à Chemin de l'Ile-République.

De plus, les réceptions de chantiers ne sont pas suffisamment encadrées, exposant l'aménageur et son concédant à des risques juridiques inutiles.

Enfin, la commune de Nanterre n'a pas respecté le code de la commande publique en omettant de remettre en concurrence deux opérations d'aménagement, celle du Petit Nanterre et de Chemin de l'Ile-République.

4 ANALYSE FINANCIERE

4.1 Les outils informatiques

La SEM et la SPL utilisent plusieurs outils pour assurer la gestion des opérations. Parmi ces outils, Gesprojet est un progiciel de gestion de projet largement utilisé dans le réseau des entreprises publiques locales. Il permet de suivre les concessions d'aménagement.

Les factures d'achat sont saisies sur le logiciel puis déversées sur le logiciel comptable (Nuevo depuis 2019, Totem avant cette date) pour y être payées. Les règlements sont ensuite reportés sur Gesprojet. Les factures de recettes sont saisies sur Gesprojet puis déversées sur le logiciel comptable.

L'utilisation de Gesprojet est en phase de généralisation à toutes les activités de la SEM, de la SPL et du GESSNA de manière à automatiser les saisies et à permettre le partage de l'information financière.

Les opérations sont gérées comme des sociétés à part entière tant sur Nuevo que sur Gesprojet. Un numéro leur est attribué sur le logiciel comptable. Des sections analytiques existent afin de faciliter la répartition, validée en conseils d'administration, des charges entre la SEM et la SPL.

4.2 Un bilan qui traduit le retrait progressif de la SEMNA de son activité d'aménageur

4.2.1 Analyse de l'actif

L'évolution de l'actif de la SEMNA retrace sur la période son activité, tant liée à l'aménagement qu'à exploitation des parkings ou encore au transfert du cinéma à la SPL en 2019. Elle retrace également, en 2022, l'achat par la SEMNA de l'espace Chevreul.

Tableau n° 11 : Actif de la SEMNA de 2017 à 2022

Actif (en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022 - 2017 en %
Actif Immobilisé Net	3 135 254	2 666 408	2 289 191	2 861 043	3 288 747	7 199 922	130%
Incorporelles	3 327	42 943	24 159	19 637	368	1 195	-64%
Corporelles	2 702 853	2 193 862	1 835 344	2 102 737	2 551 096	6 461 926	139%
Financières	429 074	429 603	429 688	738 669	737 283	736 801	72%
Actif Circulant Net	28 526 205	28 676 102	26 640 654	20 691 507	18 433 714	16 442 552	-42%
Stock et encours	5 526 313	458	459	458	458	44 184	-99%
Créances Clients	6 450 590	6 797 068	8 342 594	6 140 873	6 929 604	8 507 459	32%
Disponibilités et divers	16 549 302	21 878 576	18 297 601	14 550 176	11 503 652	7 890 909	-52%
TOTAL ACTIF	31 661 459	31 342 510	28 929 845	23 552 550	21 722 461	23 642 474	-25%

Source : CRC d'après les bilans sociaux

L'année 2020 marque un tournant à de nombreux titres concernant les immobilisations. En premier lieu, par l'acquisition de l'ex-poste Berthelot par la SEM. Cette même année, les immobilisations financières sont également en augmentation avec la prise de participation dans la société anonyme coopérative de production d'habitations à loyer modéré (Socofam) (rachat des parts de POLD dans la Socofam pour un montant de 244 K€, la SEMNA devenant co-actionnaire de Nanterre Coop Habitat avec la commune de Nanterre, qui détient, après ces différentes étapes de prises de participation, la majorité des parts).

L'année 2020 a également été marquée par la clôture définitive de l'opération ZAC du Petit Nanterre et la finalisation, des travaux sur les opérations d'aménagement gérées par la SEMNA.

La trésorerie de la SEMNA s'élève, au 31 décembre 2022, à 7,9 M€, en diminution de 8,7 M€ par rapport à 2017, ceci étant dû notamment au faible niveau de recettes réalisées dans le cadre des opérations d'aménagement à cause de la crise sanitaire, le rythme des dépenses restant élevé. Cette baisse traduit également la fin des activités d'aménagement.

4.2.2 Analyse du passif

Tableau n° 12 : Le passif de la SEMNA de 2017 à 2022

Passif (en €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022 - 2017 en %
Ressources Propres	19 481 631	22 609 257	19 532 229	17 216 941	13 792 809	10 904 441	-44%
Fonds Propres	6 257 992	6 456 890	6 487 584	6 429 571	6 373 326	6 356 323	2%
Provisions Risques et charges	13 223 639	16 152 367	13 044 645	10 787 370	7 419 483	4 548 118	-66%
Ressources Externes	12 179 829	8 733 254	9 397 615	6 335 609	7 929 651	12 738 033	5%
Dettes Financières	292 998	356 809	279 659	279 385	299 464	4 196 721	1332%
Avances et acomptes reçus	745 416	46 276	41 532	732	3 496		-100%
Dettes Fournisseurs	1 330 948	679 151	817 246	471 177	506 288	340 095	-74%
Dettes Fiscales et sociale	1 116 720	1 954 617	365 897	375 394	441 630	677 823	-39%
Autres Dettes	449 562	150 145	2 792 739	2 585 671	2 694 888	2 807 898	525%
produits constatés d'avance	8 244 185	5 546 256	5 100 542	2 623 250	3 983 885	4 715 496	-43%
TOTAL PASSIF	31 661 460	31 342 511	28 929 844	23 552 550	21 722 460	23 642 474	-25%

Source : CRC d'après les bilans sociaux

Les fonds propres sont globalement stables sur la période, autour de 6,4 M€ en moyenne. D'après la SEMNA, en neutralisant l'impact des concessions sur son résultat, son ratio d'indépendance financière serait de 29 % contre 26 % en moyenne pour les EPL d'aménagement¹⁹. Ce ratio est calculé en divisant le montant des fonds propres par le total du passif de la société.

Ses ressources externes diminuent, par ailleurs, en raison de la baisse de son activité aménagement, engendrant une diminution de moitié des produits constatés d'avance.

Les provisions pour risques ont fortement diminué en raison de la réduction des provisions pour charge d'aménagement. Dans une moindre mesure, la diminution tient également à la décision de réduire les provisions pour risques contentieux inscrites en 2017 dans le cadre de deux recours prud'homaux, dont l'un est encore pendant.

Les dettes financières sont stables jusqu'en 2021. La forte augmentation de 2022 est due à l'acquisition de l'espace Chevreul que la SEMNA a en partie financé par l'emprunt. Les dettes fournisseurs sont en baisse en raison notamment de la baisse du nombre de factures traitées en période de pandémie, tendance confirmée en fin d'exercice.

Les dettes fiscales sont en baisse sur la période, de même que le niveau des autres dettes. Ce poste contient, pour l'essentiel, les sommes à régler au GESSNA.

4.3 Un budget sous contrainte

Tableau n° 13 : Compte de résultat entre 2017 et 2022

SEMNA	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022 - 2017 en %
Total produits d'exploitation	38 513 003	29 969 656	18 582 480	14 786 058	8 941 103	8 827 016	-77%
Total Charges d'exploitation	38 296 653	29 861 273	18 540 558	14 869 600	8 970 783	8 577 941	-78%
Résultat d'exploitation	216 350	108 383	41 922	- 83 542	29 679	249 075	15%
Résultat financier	135 066	188 595	40 946	22 752	3 124	7 037	-105%
Résultat exceptionnel	34 075	91 913	76 357	55 975	60 563	64 955	-291%
Impôt sur les sociétés	98 054	95 844	61 464	- 10 356	32 722	162 740	66%
Participation des salariés aux fruits de l'expansion	-	-	-	-	-	-	
Résultat net	287 437	293 047	97 761	5 541	1 286	14 343	-95%

Source : CRC d'après les comptes de résultat de la SEMNA

¹⁹ SCET, Analyse financière et économique des sociétés d'aménagement, avril 2018

La SEMNA dégage un résultat net positif depuis 2017 mais en forte diminution entre 2019 et 2021. Cette diminution s'explique par un résultat d'exploitation très déficitaire en 2020 et 2021, reflétant l'incidence sur son activité des mesures prises pour contrer la crise sanitaire. La fréquentation des parkings a chuté et la fermeture de l'espace Chevreul a engendré une perte de recettes conséquente. Les résultats 2022 apparaissent en légère augmentation pour s'établir à 14 343 €.

Les recettes générées par les opérations d'aménagement ont aussi fortement diminué les différents projets étant en phase de finalisation opérationnelle. Pourtant, la SEMNA bénéficie avant la mise en place du GESSNA en 2019, du dynamisme de la refacturation des dépenses de personnel à la SPLNA en raison de la montée en puissance de cette dernière et du système de refacturation associé.

Cette baisse en 2020 a été d'autant plus conséquente que la SEMNA escomptait vendre des terrains auprès de l'office général de l'immobilier et de la construction dans le cadre de l'opération « La Boule », cession qui a été reportée à 2021.

En pleine crise sanitaire, la SEMNA s'est retrouvée financièrement contrainte et a mandaté la SCET pour étudier des leviers de financement complémentaires. Les conclusions de la SCET apparaissent peu encourageantes. Au sujet de l'aménagement, cette dernière soulignait, que *« la revue complémentaire des données des concessions d'aménagement a fait apparaître de faibles marges de manœuvre. Aucune concession aux risques de l'aménageur ou à risques partagés ne fait apparaître de boni concessionnaire qui aurait pu être appréhendé par anticipation en 2020 (pas d'acompte sur boni). Les rémunérations déjà imputées aux opérations à fin 2019 sont strictement celles prévues aux contrats. »*

En conclusion, la SCET recommandait pour alléger la contrainte financière de la SEMNA une révision du traité de concession de la Boule afin de revoir, à budget, constant les modalités de sa rémunération. En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA précise que la mise en place de cette recommandation n'a pas été nécessaire. Elle souligne également qu'elle n'a pas sollicité de prêt garanti par l'État pendant la crise du covid ni de report de paiement des impôts ou cotisations sociales. La chambre prend note de ces éléments.

4.4 Les commissaires aux comptes ont soulevé des failles importantes non résolues à ce jour

4.4.1 La certification des comptes par un commissaire aux comptes

La chambre a pris connaissance des travaux du commissaire aux comptes (CAC), effectués dans le cadre de l'audit légal des comptes défini aux articles L. 823-9 et suivants du code de commerce. Pour l'ensemble des exercices sous revue, les comptes de la société ont fait l'objet d'une certification sans réserve.

4.4.2 Une fonction de contrôle interne qui se fragilise

Le contrôle interne réalisé à la SEMNA apparaît perfectible en termes de suivi des factures.

Un bon de commande est rédigé systématiquement par chaque responsable de service et validé soit par le directeur administratif et financier (pour les achats inférieurs à 5 000 €), soit par la directrice.

Ce bon de commande est accompagné d'un devis pour les prestataires qui n'ont pas conclu de contrat avec la SEMNA et est renseigné dans un fichier Excel « Suivi Achats » où sont renseignés la date, le nom du fournisseur, la nature de la prestation et le montant.

Le service achats réceptionne la facture et effectue un rapprochement avec le bon de commande, la facture est ensuite transmise au service concerné pour validation. La date de réception de la facture ainsi que la date de transmission au service concerné sont mentionnées dans le fichier « Suivi Achats ».

Après validation, la facture accompagnée du bon de commande et du devis le cas échéant, est transmise au service comptabilité. La date de transmission au service comptabilité est également renseignée dans le fichier « Suivi Achats ».

Chaque quinzaine, le service comptabilité édite un état des factures arrivées à échéance et transmet, dans un parapheur, la préparation du virement accompagnée de l'ensemble des pièces justificatives à la chef comptable pour vérification, qui transmet au directeur des affaires financières ou à la directrice pour le bon à payer. Les bons de commande sont validés systématiquement par les personnes habilitées à valider et à engager des commandes.

Le directeur administratif et financier possède une procuration permanente pour la validation de la décision d'engagement de dépenses (Achats de matériels, mobiliers, fournitures, etc.) inférieures à 5 000 € par opération, et la conclusion ou résiliation de tout contrat en relation avec le fonctionnement de la société tels que les contrats d'assurance, de location de matériel, d'abonnement et services divers. Les bons de commandes sont agrafés avec les factures et un tampon bon à payer est apposé sur la facture. La date et la griffe de la personne ayant validé la facture y sont également apposées.

Dans une analyse du contrôle interne de 2016, le CAC alertait sur les risques de validations de factures sans contrôle réel des montants ou des quantités mentionnées sur les bons de commande. La SEMNA affirme que ces failles ont été résolues à ce jour.

D'autres éléments ont également été détectés dont la résolution apparaît impérative.

En 2020, le CAC a procédé à un test de procédure sur la comptabilisation des prestations parking.

Des relevés des espèces encaissées aux bureaux et aux caisses automatiques sont transmis chaque mois par les employés des parkings au siège de la SEMNA. À partir de ces documents, des feuilles de travail de remises d'espèces en banque sont matérialisées de manière à formaliser l'écriture bancaire.

Une feuille de travail récapitulant les produits par comptabilité analytique (chaque parking) est ensuite établie et justifie le produit comptabilisé pour les parking horaires (non abonnés). La ventilation comptable des autres prestations (abonnements) est fournie par une plateforme gérée directement par les parcs.

Les sommes figurant sur les relevés de caisses sont bien portées à l'encaissement sur le compte de la SEMNA.

Le CAC écrivait ainsi que « *la procédure de comptabilisation des encaissements d'espèces liées aux parkings est dans sa globalité très compliquée, et ne permet pas un contrôle de l'exhaustivité des opérations effectuées. En effet, aucun cadrage global ne semble être effectué entre les sommes effectivement encaissées, et les sommes en comptabilité (tous types de prestations confondus)* ».

Interrogée sur le sujet au cours de l'instruction, la SEMNA a indiqué ne pas avoir modifié ses procédures sur la comptabilisation des recettes de parkings, qui ne font donc l'objet d'aucun contrôle hiérarchique. En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA affirme vouloir réduire le recours aux espèces et annonce que son directeur financier effectuera désormais des contrôles aléatoires trimestriels. La chambre prend note de ces éléments et invite la SEMNA à engager les contrôles aléatoires par le biais de son directeur financier.

5 LA GESTION DES MOYENS ET LES RESSOURCES HUMAINES

5.1 La gestion des moyens mobiliers et immobiliers

Un protocole de refacturation des charges communes (flotte automobile par exemple) définit les modalités de prise en charge de ces charges affectables à la SEMNA ou à la SPLNA.

En application de ce protocole, via un contrat de sous-location de locaux dits « équipés », la SEMNA refacture depuis 2019 à la SPLNA, des charges de loyers et de frais communs.

Le coût des frais de siège est pris en charge à 70 % par la SEMNA et à 30 % par la SPL. La clé de répartition est la même pour les frais communs dits de « vie collective », non transférables au GESSNA (logiciels communs, déplacements, réception).

5.2 Jusqu'en 2019, un partage des ressources humaines avec refacturation de frais à la SPL

5.2.1 Les directions opérationnelles de la SEMNA

La SEMNA organisait avant 2019 ses ressources humaines de la manière suivante :

- Un responsable qualité.
- Direction de l'aménagement : la Direction de l'aménagement est en charge de la conduite et du pilotage des opérations d'aménagement et de construction. Cette direction comprend un directeur, des chefs de projet, un responsable des marchés et suivi de chantiers et une assistante.
- Direction de l'exploitation : la Direction de l'exploitation est en charge de la gestion du stationnement (parkings et voiries) ainsi que la gestion des équipements publics (Cinéma Les Lumières et Espace Chevreul). Cette direction comprend un directeur, un responsable des parkings, un responsable du cinéma, un responsable de la maintenance, un responsable de l'Espace Chevreul ainsi que le personnel d'exécution nécessaire à la mise en œuvre des missions de la SEMNA et deux assistantes.
- Direction administrative et financière : la direction administrative et financière est en charge des ressources humaines, des achats et de la comptabilité de la SEMNA. Cette direction comprend un directeur, un responsable administratif et comptable, des comptables et une assistante.

5.2.2 Depuis sa création jusqu'en 2019, la SEM a partagé ses effectifs avec la SPL, par le biais de mises à disposition

Avant 2019, la SEMNA signait des conventions de mise à disposition de ses agents auprès de la SPLNA et lui refacturait ainsi son personnel.

Ainsi, avant ou après la mise en place du GESSNA en 2019, les effectifs de la SEM et de la SPL ont, dans les faits, toujours été communs.

Cette gestion nécessitait, toutefois, l'actualisation régulière des conventions par avenants. La chambre observe que ces avenants ont été régulièrement signés avec retard, fragilisant juridiquement le système établi. À ce titre, la mise en place du GESSNA apparaît positive.

À compter de 2019, la mise en place de ce groupement a transféré la gestion des ressources humaines de la SEMNA au GESSNA. La SEM n'a, depuis, dans ses effectifs que le poste de la directrice générale.

Le GESSNA est un groupement d'employeurs créé par la SEMNA et la SPLNA, le 19 novembre 2018. Ce groupement mutualise désormais leurs ressources humaines afin de répondre à leurs besoins de fonctionnement et d'organisation. Il a le statut d'association et est par conséquent régi par la loi du 1^{er} juillet 1901. La présidente de l'association est également directrice générale de la SEM et de la SPL.

5.3 Le statut de la directrice générale

Le seul élément de rémunération qui reste dans les comptes de la SEMNA correspond au mandat social de la directrice générale soit 70 % de sa rémunération, les 30 % restants étant pris en charges directement dans le mandat de la SPLNA.

La directrice générale dispose d'un véhicule de fonction. Les frais de carburant correspondant à l'utilisation de cette voiture de fonction ainsi que les frais d'entretien, d'autoroute et d'assurance y inclus le risque « promenade, trajet vacances » sont pris en charge par la société.

En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA précise que la directrice générale paie ses dépenses de péage et de carburant liés aux déplacements privés. La chambre prend note de ces éléments.

À son départ de la société (mandat de trois ans) sauf révocation pour juste motif, décès, incapacité totale et démission volontaire et sans préjuger des droits que la directrice pourrait faire valoir au titre de son contrat de travail, la société s'engage à verser à la directrice à titre d'indemnité de départ l'équivalent d'un an de rémunération du mandat social, ce qui équivaut à 117 341,40 €.

5.4 Évolution du poste de dépenses de personnel

En 2018, dernière année de gestion avant la bascule en 2019 auprès du GESSNA, la SEMNA a subi une baisse de la masse salariale liée notamment à des vacances de postes, des arrêts maladie de longue durée et au coût maîtrisé du recours à l'intérim et ce, malgré les augmentations contractuelles et individuelles.

Tableau n° 14 : Évolution des effectifs

Au 31/12 de l'année n	2017	2018	2019	2020	2021
Effectif moyen ETP	51	53	52	52	54
dont cadres	20	19	17	17	18
dont employés	31	34	35	35	36
dont départs	7	6	10	12	8
dont arrivées	4	8	10	13	8
Masse salariale brute	3 051 652	2 959 043	2 747 769	2 659 561	2 727 960
Masse salariale refacturée à la SEMNA			1 810 652	1 694 860	1 678 334
Masse salariale refacturée à la SPLNA			729 861	771 180	857 631
Mandat social (SEM + SPL)			207 251	193 517	191 711
dont responsables d'opérations	768 804	673 762	600 473	544 205	596 823
dont assistants opérationnels	118 908	107 793	114 030	106 213	95 847
dont ETP des fonctionnels (y compris mandat social)	569 312	585 723	588 569	623 259	639 107

Source : SEMNA

Sur la période considérée, la chambre constate une évolution maîtrisée des ressources humaines, tant en volume qu'en valeur. Une analyse comparative effectuée avec les données du réseau SCET corrobore ces constats. La chambre observe ainsi un écart de rémunération avec les EPL du réseau sur les années 2017 et 2018 (avant transfert de la gestion des ressources humaines au GESSNA).

Ces écarts sont de 15 900 € en 2017 et 12 301 € en 2018. Ils peuvent s'expliquer par le référentiel du panel SCET qui s'établit sur la France entière et ne tient qu'indirectement compte des salaires plus élevés en région parisienne.

Tableau n° 15 : Comparaison des rémunérations de la SEMNA avec le réseau SCET entre 2017 et 2018

(en €)	2017	2018
Effectifs moyens (A)	51	53
Salaires bruts (B)	3 051 652	2 959 043
Salaire moyen (C=B/A)	59 835	55 831
Revenu annuel brut étude SCET	43 935	43 530
Écart rémunération panel SCET / SEM	15 900	12 301

Source : CRC d'après les données SCET et SEMNA

5.5 Un contrôle des notes de frais insuffisant

La chambre a procédé au contrôle de l'ensemble des notes de frais de la structure. Elle constate l'absence de note interne visant à réguler l'existence de notes de frais jusqu'au 5 septembre 2022, date à laquelle une procédure a finalement été établie pour les salariés du GESSNA ainsi que pour les administrateurs de la SEMNA et de la SPLNA.

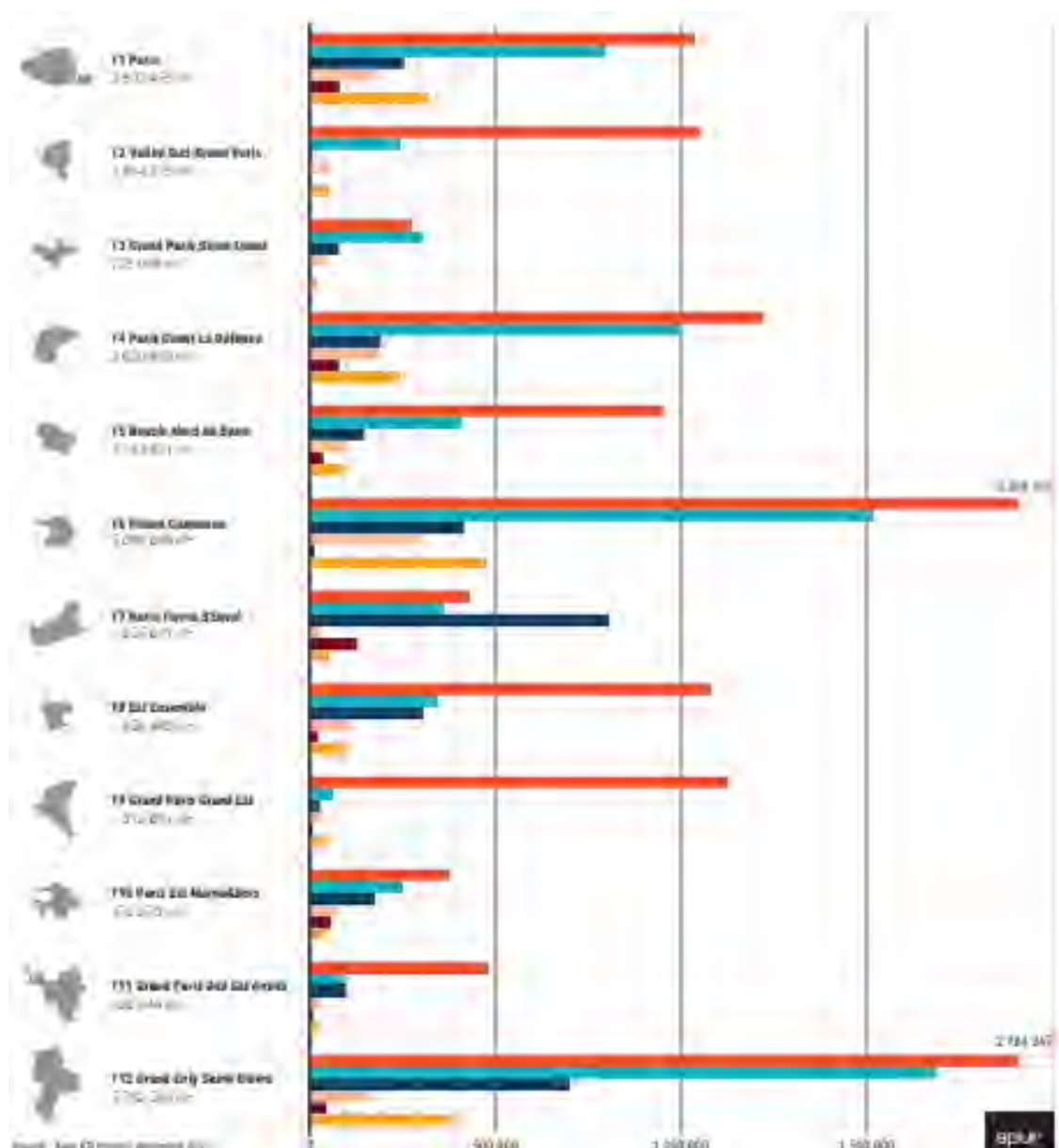
La chambre observe qu'aucun plafond de remboursement n'est indiqué, mais que les notes de restaurant doivent être « raisonnables ». La chambre invite la SEMNA à plafonner ses remboursements pour ses administrateurs ou ses mandataires sociaux.

De manière générale, les remboursements effectués à l'occasion des notes de frais présentent les justificatifs nécessaires. Des remboursements en liquide ont pu avoir lieu, rendant plus complexe leur traçage et constituent un risque en termes de contrôle interne. En réponse aux observations de la chambre, la SEMNA affirme avoir cessé tout remboursement en espèce depuis le 1^{er} janvier 2023. La chambre prend acte de changement.

ANNEXES

Annexe n° 1. Surface et typologie de construction des opérations d'aménagement sur la métropole du Grand Paris d'ici 2030.....	51
Annexe n° 2. Présence des administrateurs lors des Conseils d'administration de la SEMNA	52
Annexe n° 3. Membres actuels du conseil d'administration de la SEMNA.....	53
Annexe n° 4. Glossaire des sigles.....	54

Annexe n° 1. Surface et typologie de construction des opérations d'aménagement sur la métropole du Grand Paris d'ici 2030



 Métropole du Grand Paris 27 433 344 m²	13 178 619 m²	7 067 617 m²	3 211 273 m²
	Logements	Bureaux	Activités
	1 304 980 m²	488 982 m²	1 847 085 m²
	Commerces	Hôtels	Équipements

Source : APUR

**Annexe n° 2. Présence des administrateurs lors des Conseils d'administration
de la SEMNA**

Conseil d'administration	Administrateurs ville de Nanterre			Administrateurs privés		
	Présents	Absents ayant donné pouvoir	Total absents (y compris ceux ayant donné pouvoir ou excusés)	Présents	Absents ayant donné pouvoir	Total absents (y compris ceux ayant donné pouvoir ou excusés)
16/05/2022	7	1	1	3	0	1
13/12/2021	5	0	3	2	2	2
21/06/2021	7	0	1	3	0	1
17/05/2021	5	0	3	1	1	3
14/12/2020	6	0	2	3	1	1
05/10/2020	6	0	2	1	1	3
30/06/2020	7	0	1	2	1	2
18/05/2020 (visio)	5	0	3	3	0	1
16/12/2019	6	0	2	2	1	2
24/06/2019	6	0	2	2	1	2
17/05/2019	5	2	3	2	1	2
14/12/2018	5	0	3	2	1	2
18/05/2018	5	1	3	2	1	2
18/12/2017	5	1	3	3	1	1
16/06/2017	4	1	4	3	0	1
12/05/2017	5	0	3	3	0	1
09/12/2016	6	1	2	2	2	2
17/06/2016	4	0	4	3	0	1
13/05/2016	5	0	3	4	0	0

Source : tableau établi par la CRC sur la base des PV des conseils d'administration transmis par la SEMNA

Annexe n° 3. Membres actuels du conseil d'administration de la SEMNA

	Nom de la structure	Nature du mandat exercé
Administrateurs Ville de Nanterre		
Mr Patrick JARRY	SEMNA SPLNA Fédération des EPL CITALLUOS PARIS LA DEFENSE	Président Président Président Administrateur Administrateur
Mr Rachid TAYEB	SEMNA SPLNA	Administrateur Administrateur
Mr Raphaël ADAM	SEMNA SPLNA	Administrateur Administrateur
Mr Eric SOLAS	SEMNA SPLNA	Administrateur Administrateur
Mr Julien SAGE	SEMNA SPLNA	Administrateur Administrateur
Mme Nadine ALI	SEMNA SPLNA	Administrateur Administrateur
Mr Abdelkader SELMET	SEMNA SPLNA	Administrateur Administrateur
Mr Christophe RIBAUT	SEMNA SPLNA	Administrateur Administrateur
Administrateurs privés		
Mr Damien COCAT	SEMNA	Administrateur - représentant permanent
Caisse des Dépôts & Consignations	Théâtre de Suresnes - Jean Vilar (Société Anonyme d'Economie Mixte)	Administrateur - représentant permanent
Mme Sabrina BOUTEBTOUB	SEMNA	Administrateur - représentant permanent
Caisse d'Epargne Ile-de-France	CODEVAM SEMPRO SEMIP	Administrateur - représentant permanent Administrateur - représentant permanent Administrateur - représentant permanent
Mme Corinne TARDIF	SEMNA	Administrateur - représentant permanent
LOGIREP S.A.	SCIENTIPOLE SEMIPFA SEMRO SEQUANO	Administrateur - représentant permanent Administrateur - représentant permanent Administrateur - représentant permanent Administrateur - représentant permanent
Mme Samia KASMI	SEMNA	Administrateur - représentant permanent
Nanterre Coop Habitat		
Mandat social		
Mme Hélène CLEDAT-VAGNE	SEMNA SPLNA GESSNA	Directrice Générale Directrice Générale Présidente

Source : SEMNA

Annexe n° 4. Glossaire des sigles

ANRU	Agence nationale de renouvellement urbain
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
CAC	Commissaire aux comptes
CASH	Centre d'accueil et de soins hospitaliers
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRACL	Compte-rendu d'activité à la collectivité locale
CRC	Chambre régionale des comptes
EPL	Entreprise publique locale
EPT	Établissement public territorial
GESSNA	Groupement d'employeurs des SEM et SPL de la ville de Nanterre
HT	Hors taxe
MGP	Métropole du Grand Paris
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OIN	Opération d'intérêt National
OPH	Office public de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POLD	Paris Ouest La Défense
PRUS	Programme de renouvellement urbain et social
SCET	Services, conseil, expertises et territoires
SCI	Société civile immobilière
SEM	Société d'économie mixte
SEMNA	Société d'économie mixte de la commune de Nanterre
Shon	Surface hors d'œuvre nette
SPLNA	Société publique locale de Nanterre
TTC	Toutes taxes comprises
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'activité économique

RÉPONSE

**DE MADAME HÉLÈNE CLEDAT-VAGNE
DIRECTRICE GÉNÉRALE DE LA SOCIÉTÉ
D'ÉCONOMIE MIXTE DE NANTERRE (SEMNA) (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

semna

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France

G/0635
Le 28/11/2023

ARRIVÉE AU GREFFE

Nanterre, le 28 novembre 2023.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
d'Ile-de-France

Monsieur Thierry VUGHT

Président

6, Cours des Roches

Noisiel BP 187

77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Procédure suivie par Louis LE

HCV/MY

Tél. 01 55 17 19 10

E.mail : helene.cledat-vagne@semna.fr

ENVOI DEMATERIALISE sur la plateforme d'échanges : <https://correspondancejf.ccomptes.fr>

Vos références : Contrôle n° 2022-0040 et 2022-0042 – Rapport n°2023-0103 R et 2023-0105-01 R

Monsieur le Président,

Vous m'avez communiqué le 7 novembre 2023 le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte de la ville de Nanterre (SEMNA), rapport délibéré le 31 août 2023.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous voudrez bien trouver en pièce jointe les réponses que je souhaite apporter à ces observations.

Je vous souhaite bonne réception de la présente et vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Hélène CLEDAT-VAGNE
Directrice Générale



SEMNA : Société d'Économie Mixte d'Aménagement et de Gestion de la Ville de Nanterre
13, Rue du Vieux Pont – CS 20005 – 92023 Nanterre Cedex – Tél : 01.55.17.19.00 – Télécopie : 01.47.25.57.93
<http://www.semna.fr>
S.A au capital de 2 250 000 € • R.C.S. Nanterre 03131501791 • Siège Social Hôtel de Ville de Nanterre



Réponse de la directrice générale de la SEMNA

En tout premier lieu nous ne pouvons que regretter que la chambre ne porte pas d'appréciation positive sur les comptes systématiquement positifs de la SEMNA sur la période du contrôle (et très largement au-delà). En particulier, les comptes des années 2020 à 2022, période de crise sanitaire majeure, sont restés positifs, alors même que la Semna a recentré ses activités sur des secteurs particulièrement éprouvés par cette crise, dont le secteur de l'événementiel et le secteur du stationnement, et que des périodes de fermeture d'activité et de confinement étaient imposées. La Semna n'a sollicité ni prêt garanti par l'Etat (PGE), ni report d'échéances sociales ou fiscales.

Les recommandations de régularité 2 et 3, ainsi que les recommandations de performance 1 et 2 concernent l'activité de réalisation de concessions d'aménagement de la Semna et ne prennent pas en considération l'arrêt progressif de cette activité. Ainsi que l'attestent les documents transmis à la chambre, seules deux opérations restent actives, toutes deux entrées en phase de clôture, les travaux restant à réaliser correspondant à des travaux de finition.

Dans la synthèse du rapport, la chambre conteste le maintien au capital de la ville de Nanterre à hauteur de 70%, évoquant « un risque juridique et financier disproportionné depuis la perte de la compétence aménagement ». Cette remarque est reprise p19 du rapport avec l'affirmation étonnante que la commune « détient illégalement 70% des parts » du capital de la Semna. Or, La part représentée par l'aménagement dans les activités de la Semna est en constante baisse sur la période du contrôle, la part de l'aménagement étant désormais faible dans le chiffre d'affaires de la société.

La chambre se fonde sur la mise en œuvre des lois Maptam et NOTAE, qui prévoient le transfert de 2/3 du capital des EPL d'aménagement aux Etablissements publics territoriaux disposant désormais de la compétence aménagement pour contester le maintien de la ville de Nanterre comme actionnaire majoritaire de la Semna.

Toutefois, la loi de sécurisation de l'actionariat des EPL du 17 mai 2019 est venue clarifier cette obligation, dès lors que l'activité d'aménagement n'était pas exclusive et que les communes disposaient de la compétence s'agissant d'une autre activité exercée par l'EPL.

L'article L 1521-1 du CGCT modifié précise ainsi que la cession des actions ne s'impose qu'en cas de transfert intégral de la compétence, ce qui n'est pas le cas de la Semna, celle-ci intervenant, outre en aménagement, dans l'exploitation d'équipements publics relevant de la compétence de la commune et réalisant des opérations pour compte propre.

Il est à souligner que non seulement son objet social prévoit cette possibilité mais qu'en outre elle intervient effectivement dans l'exploitation d'équipements publics et que cela représente une part significative, sur la période du contrôle, et prépondérante aujourd'hui, de son chiffre d'affaires. Ainsi, en 2022, l'aménagement a représenté 8,45% du chiffre d'affaires global de la Semna.

Son portefeuille d'activités de concessions d'aménagement ne comporte plus que deux opérations, entrées en phase de clôture, conformément à la feuille de route approuvée par le Conseil d'administration. Il ne saurait donc être question d'opérer un transfert de capital à l'EPT qui ne détient pas les compétences correspondant aux activités de la société.

Dans cette même synthèse, il est indiqué que la Semna connaît une situation financière dégradée par la crise sanitaire, l'activité exploitation (parkings, espace de location de salles) ayant effectivement pâti de la crise. Les prévisions de chiffre d'affaires et de résultat 2023 permettent d'anticiper un redressement, en dépit de l'impact notable d'une forte inflation, en particulier sur les prix de l'énergie. La chambre souligne la dégradation de la rentabilité parking, qui est effective : l'instauration d'une nouvelle taxe sur les surfaces de stationnement est intervenue par le vote de la loi de finances pour 2019. Cette taxe est calculée en fonction des m2 de surfaces de

stationnement exploitées. Elle ne tient donc pas compte du chiffre d'affaires des parkings concernés et pèse effectivement, en conséquence, particulièrement sur les exploitants de parkings dont les tarifs restent mesurés. Elle a représenté pour la Semna une charge de 115 K€ pour l'exercice 2022. En outre, la forte inflation des deux dernières années, en particulier sur les prix de l'énergie et la nécessaire augmentation des salaires qu'elle induit doit conduire l'autorité concédante à s'interroger sur la politique tarifaire mise en œuvre. Pour autant, l'activité d'exploitation de parkings reste équilibrée.

Le rapport de la chambre appelle de notre part quelques autres remarques :

- Acquisition de Chevreul : la vente de l'espace Chevreul et de la cité artisanale par la commune de Nanterre à la Semna à 4.5 M€ représente une économie par rapport à l'estimation de France Domaines de 1.8 M€, justifiée par la non prise en compte par France Domaines de la détention par la Semna de l'assiette foncière et du coût des travaux à réaliser, en particulier pour la mise en œuvre du décret tertiaire (obligation de réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments tertiaire et d'activité). Ces obligations réglementaires ont été récemment complétées par la loi ENR du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables imposant la mise en place d'ombrières photovoltaïques sur les espaces de stationnement de plus de 1500 m². En outre il est rappelé que la cession s'accompagne d'importantes contreparties (clause de préférence au bénéfice de la commune pendant 5 ans en cas de cession, tarification encadrée de l'espace Chevreul, loyers accessibles pour les PME à la cité artisanale...).
- Qualité des CRACL (recommandation de performance n°2) : comme le souligne la chambre, les CRACL établis par la Semna satisfont aux exigences de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme avec un bilan prévisionnel actualisé des activités, un plan de trésorerie actualisé ainsi qu'un tableau des acquisitions et cessions immobilières. En outre, une analyse de CRACL et notes de conjoncture produites par d'autres EPL, en particulier d'Ile de France, nous permet de constater que l'information fournie au concédant tant sur l'activité de l'année écoulée, que sur les perspectives à court terme, est complète.

Nous prenons toutefois bonne note de la recommandation de performance de la Chambre.

- Insuffisante définition des programmes d'équipements publics à réaliser (recommandation de régularité n°2) : il est fait référence aux programmes d'équipements de l'opération du Petit Nanterre, très ancienne et clôturée en 2019 et de l'opération Chemin de l'Ile République, plus récente, réalisée sans zone d'aménagement concertée et clôturée en 2022. Nous prenons acte de ces observations et de la recommandation de régularité qui l'accompagne, en soulignant l'absence d'effectivité de celle-ci, en raison du transfert de l'activité de concession d'aménagement à la Splna.
- Insuffisance d'encadrement et de surveillance des réceptions de chantier (recommandation de performance n°3) : comme indiqué lors de la phase de contradiction, nous ne comprenons pas cette remarque. Les conditions de réalisation des opérations préalables de réceptions ainsi que des réceptions de chantier sont fixées dans les CCAP conformément au CCAG travaux. Ces opérations sont réalisées en présence de la collectivité future propriétaire / gestionnaire des équipements. Les procès-verbaux sont formalisés dès la réception des travaux, avec mention des éventuelles réserves. Les levées de réserves sont suivies pour chaque chantier, avant la remise de l'ouvrage à la collectivité. Le suivi des opérations de réception est opéré conformément à la procédure de notre système de management intégré ISO 9001-14001. Sauf erreur de notre part, il ne nous a pas été demandé de communiquer les PV de réserves des chantiers réalisés. Cette recommandation de performance est donc d'ores et déjà (et depuis de nombreuses années) effective.
- Absence de remise en concurrence lors d'une modification apportée à la concession initiale (recommandation de régularité n°3) : dans la mesure où l'opération d'aménagement se déroule sur une durée nécessairement longue, elle doit pouvoir évoluer dès lors que les conditions initialement définies par la personne publique évoluent constamment. Précisément, les contours de l'opération sont définis sur la base de données politiques, sociologiques, matérielles et économiques évoluant nécessairement. A titre d'illustration, une ZAC concédée au cours de la décennie 1990 n'aura pas identifié les enjeux environnementaux devenus pourtant essentiels en 2023. En d'autres termes, la capacité à faire évoluer une opération d'aménagement est fondamentale pour répondre aux besoins des futurs usagers ou occupants de

la zone aménagée, ces besoins étant eux-mêmes susceptibles d'évolution. La résiliation du contrat en cours est d'autant plus difficile que l'opération est inachevée et implique de rechercher un nouveau candidat qui reprendra l'opération dans des conditions qui pourraient d'ailleurs s'avérer moins avantageuses. En outre, l'autorité concédante devant procéder à l'indemnisation du titulaire de la concession, cette indemnisation est susceptible de grever le coût final de l'opération, en plus de retarder son achèvement. Et c'est dans le contexte opérationnel (modification du PLU, financement ANRU ...) propre à ces deux opérations qu'avaient été rédigés et mis en œuvre les avenants identifiés par la Chambre. Au demeurant, c'est au regard de ces contraintes que les directives européennes de 2014, reprises s'agissant des concessions d'aménagement par les dispositions de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique, ont à dessein introduit une certaine souplesse en permettant aux personnes publiques concédantes de faire évoluer leur contrat sans avoir à recourir à une nouvelle procédure de mise en concurrence. En tout état de cause, compte tenu du transfert des opérations de concession d'aménagement à la SPLNA, cette recommandation de régularité n°3 n'a plus d'objet.

- Bilan de l'opération d'aménagement Petit Nanterre 1 : ainsi que la chambre le souligne, l'opération portait sur un territoire particulièrement vaste. La chambre s'interroge sur la pleine réussite de cette opération alors qu'une nouvelle opération est engagée sur le secteur (portée par la Splna). Cette nouvelle opération permet en particulier d'intégrer le secteur de l'Hôpital, entré de son côté en phase de restructuration. La nouvelle opération va poursuivre la transformation du quartier et accompagner cette restructuration, avec notamment la démolition de la dernière cité de transit de Nanterre anciennement propriété d'Adoma, qui n'avait pas accepté d'intégrer l'ANRU 1, le désenclavement de l'hôpital rendu enfin possible, la mise en œuvre d'un appel à projet Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP 2).
- Analyse financière réalisée : la baisse des provisions pour risques et charges est de 8.675 M€ entre 2017 et 2022. Comme indiqué, cela est dû à la réduction des provisions pour charge d'aménagement. La provision pour risque prudhommaux s'élève à 100 K€, sans commune mesure avec la provision mentionnée ci-dessus. Elle a été réduite, en raison d'une décision intégralement favorable à la Semna, de la cour d'appel, décision désormais définitive.
- Fragilisation de la fonction de contrôle interne et le risque inhérent à la perception de recettes en espèces dans les parkings : outre les contrôles aléatoires qui vont être menés par le directeur administratif et financier, nous souhaitons limiter les paiements en espèces dans les parkings. Différentes mesures sont mises en œuvre, afin d'inciter les usagers à recourir à d'autres moyens de paiement, principalement cartes bancaires et prélèvements. La tarification différenciée des abonnements avec ou sans prélèvement va dans ce sens. De même les techniques de paiement sans contact développées dans les parkings, depuis la crise sanitaire, incitent au recours à la carte bancaire. Toutefois, nous ne pouvons que constater que les paiements en espèces ne sont interdits qu'à partir du seuil de 1000€ et que nous ne sommes pas autorisés à déterminer un montant inférieur.
- Contrôle insuffisant des notes de frais : nous ne comprenons pas cette formulation, alors même que la chambre indique que les justificatifs sont fournis. Par ailleurs, la chambre invite la Semna à plafonner les remboursements de notes de restaurant. A cet égard, en 2022, les dépenses remboursées représentaient en moyenne 18,50€ par repas et par personne. Ces dépenses respectent en conséquence pleinement le caractère raisonnable que nous avons défini.

S'agissant enfin de la recommandation de régularité n°1, la chambre souligne la progression de la représentation des femmes, désormais 4 sur 12 administrateurs. L'objectif est de tendre vers la parité à l'occasion du prochain mandat.

RÉPONSE

**DE MONSIEUR RAPHAËL ADAM
MAIRE DE LA COMMUNE DE NANTERRE (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



MAIRIE DE NANTERRE

Raphaël ADAM
Maire de Nanterre



Nanterre, le 8 décembre 2023.

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
D'Ile-de-France
Monsieur Thierry VUGHT
Président
6, Cours des Roches
Noisiel BP 187
77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2
Procédure suivie par Louis LE

ENVOI DEMATERIALISE sur la plateforme d'échanges : <https://correspondancejfc.comptes.fr>

Vos références : Contrôle n° 2022-0040 et 2022-0042 – Rapport n°2023-0103 R et 2023-0105-01 R
Courrier RAR N° 2C 157 273 509 1 8

Monsieur le Président,

Vous m'avez communiqué par courrier RAR daté du 3 novembre et reçu le 9 novembre 2023 le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte de la ville de Nanterre (SEMNA), rapport délibéré le 31 août 2023.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous communique les réponses que la commune de Nanterre souhaite apporter à ces observations.

En tout premier lieu je ne peux que regretter que la chambre ne porte pas d'appréciation positive sur les comptes systématiquement positifs de la SEMNA sur la période du contrôle (et très largement au-delà). En particulier, les comptes des années 2020 à 2022, période de crise sanitaire majeure, sont restés positifs, alors même que la Semna a recentré ses activités sur des secteurs particulièrement éprouvés par cette crise, dont le secteur de l'événementiel et le secteur du stationnement, et que des périodes de fermeture d'activité et de confinement étaient imposées. La Semna n'a sollicité ni prêt garanti par l'Etat (PGE), ni report d'échéances sociales ou fiscales.

En préliminaire, il convient d'insister sur le fait que les recommandations de régularité 2 et 3, ainsi que les recommandations de performance 1 et 2 concernent l'activité de réalisation de concessions d'aménagement de la Semna et ne prennent pas en considération l'arrêt progressif de cette activité. Ainsi que l'attestent les documents transmis à la chambre, seules deux opérations restent actives, toutes deux entrées en phase de clôture, les travaux restant à réaliser correspondant à des travaux de finition.

Deux remarques sont adressées particulièrement à la commune. La première (régularité n°1) concerne l'équilibre de représentation entre hommes et femmes au sein du conseil d'administration. La commune prend bonne note de cette remarque et en partage l'objectif et le sens. La parité sera recherchée au prochain renouvellement du conseil. Il convient toutefois de noter la progression de la représentation des femmes, désormais 4 sur 12 administrateurs.

Concernant l'application des règles de mise en concurrence lors d'une modification apportée à la convention de concession initiale (recommandation de régularité n°3), il est nécessaire d'insister sur la nécessité pour une opération d'aménagement de longue durée de pouvoir évoluer dès lors que les conditions initialement définies par la personne publique évoluent constamment. Précisément, les contours de l'opération sont définis sur la base de données politiques, sociologiques, matérielles et économiques évoluant nécessairement. A titre d'illustration, une ZAC concédée au cours de la décennie 1990 n'aura pas identifié les enjeux environnementaux devenus pourtant essentiels en 2023. En d'autres termes, la capacité à faire évoluer une opération d'aménagement est fondamentale pour répondre aux besoins des futurs usagers ou occupants de la zone aménagée, ces besoins étant eux-mêmes susceptibles d'évolution. La résiliation du contrat en cours est d'autant plus difficile que l'opération est inachevée et implique de rechercher un nouveau candidat qui reprendra l'opération dans des conditions qui pourraient d'ailleurs s'avérer moins avantageuses. En outre, l'autorité concédante devant procéder à l'indemnisation du titulaire de la concession, cette indemnisation est susceptible de grever le coût final de l'opération, en plus de retarder son achèvement. Et c'est dans le contexte opérationnel (modification du PLU, financement ANRU ...) propre à ces deux opérations qu'avaient été rédigés et mis en œuvre les avenants identifiés par la Chambre. Au demeurant, c'est au regard de ces contraintes que les directives européennes de 2014, reprises s'agissant des concessions d'aménagement par les dispositions de l'article L. 3135-1 du code de la commande publique, ont à dessein introduit une certaine souplesse en permettant aux personnes publiques concédantes de faire évoluer leur contrat sans avoir à recourir à une nouvelle procédure de mise en concurrence. En tout état de cause, compte tenu du transfert des opérations de concession d'aménagement à la SPLNA, cette recommandation de régularité n°3 n'a plus d'objet.

Dans la synthèse du rapport, la chambre conteste le maintien au capital de la ville de Nanterre à hauteur de 70%, évoquant « un risque juridique et financier disproportionné depuis la perte de la compétence aménagement ». La chambre considère que la commune détiendrait « illégalement 70% des parts » du capital de la Semna. Or, la part représentée par l'aménagement dans les activités de la Semna est en constante baisse sur la période du contrôle, la part de l'aménagement étant désormais faible dans le chiffre d'affaires de la société.

La chambre se fonde sur la mise en œuvre des lois Maptam et NOTRe, qui prévoient le transfert de 2/3 du capital des EPL d'aménagement aux Etablissements publics territoriaux disposant désormais de la compétence aménagement pour contester le maintien de la ville de Nanterre comme actionnaire majoritaire de la Semna.

Toutefois, la loi de sécurisation de l'actionnariat des EPL du 17 mai 2019 est venue clarifier cette obligation, dès lors que l'activité d'aménagement n'était pas exclusive et que les communes disposaient de la compétence s'agissant d'une autre activité exercée par l'EPL.

L'article L 1521-1 du CGCT modifié précise ainsi que la cession des actions ne s'impose qu'en cas de transfert intégral de la compétence, ce qui n'est pas le cas de la Semna, celle-ci intervenant, outre en aménagement, dans l'exploitation d'équipements publics relevant de la compétence de la commune et réalisant des opérations pour compte propre.

Il est à souligner que non seulement son objet social prévoit cette possibilité mais qu'en outre elle intervient effectivement dans l'exploitation d'équipements publics et que cela représente une part significative, sur la période du contrôle, et prépondérante aujourd'hui, de son chiffre d'affaires. Ainsi, en 2022, l'aménagement a représenté 8.45% du chiffre d'affaires global de la Semna.

Son portefeuille d'activités de concessions d'aménagement ne comporte plus que deux opérations, entrées en phase de clôture, conformément à la feuille de route approuvée par le Conseil d'administration. Il ne saurait donc être question d'opérer un transfert de capital à l'EPT qui ne détient pas les compétences correspondant aux activités de la société.

Dans cette même synthèse, il est indiqué que la Semna connaît une situation financière dégradée par la crise sanitaire, l'activité exploitation (parkings, espace de location de salles) ayant effectivement pâti de la crise. Les prévisions de chiffre d'affaires et de résultat 2023 permettent d'anticiper un redressement, en dépit de l'impact notable d'une forte inflation, en particulier sur les prix de l'énergie. La chambre souligne la dégradation de la rentabilité parking, qui est effective : l'instauration d'une nouvelle taxe sur les surfaces

de stationnement est intervenue par le vote de la loi de finances pour 2019. Cette taxe est calculée en fonction des m2 de surfaces de stationnement exploitées. Elle ne tient donc pas compte du chiffre d'affaires des parkings concernés et pèse effectivement, en conséquence, particulièrement sur les exploitants de parkings dont les tarifs restent mesurés. Elle a représenté pour la Semna une charge de 115 K€ pour l'exercice 2022. En outre, la forte inflation des deux dernières années, en particulier sur les prix de l'énergie et la nécessaire augmentation des salaires qu'elle induit doit conduire l'autorité concédante à s'interroger sur la politique tarifaire mise en œuvre. Pour autant, l'activité d'exploitation de parkings reste équilibrée.

Le rapport de la chambre appelle de notre part quelques autres remarques :

- Acquisition de Chevreul : la vente de l'espace Chevreul et de la cité artisanale par la commune de Nanterre à la Semna à 4.5 M€ représente une économie par rapport à l'estimation de France Domaines de 1.8 M€, justifiée par la non prise en compte par France Domaines de la détention par la Semna de l'assiette foncière et du coût des travaux à réaliser, en particulier pour la mise en œuvre du décret tertiaire (obligation de réduction progressive de la consommation d'énergie dans les bâtiments tertiaire et d'activité). Ces obligations réglementaires ont été récemment complétées par la loi ENR du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables imposant la mise en place d'ombrières photovoltaïques sur les espaces de stationnement de plus de 1500 m2. En outre il est rappelé que la cession s'accompagne d'importantes contreparties (clause de préférence au bénéfice de la commune pendant 5 ans en cas de cession, tarification encadrée de l'espace Chevreul, loyers accessibles pour les PME à la cité artisanale...).
- Qualité des CRACL (recommandation de performance n°2) : comme le souligne la chambre, les CRACL établis par la Semna satisfont aux exigences de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme avec un bilan prévisionnel actualisé des activités, un plan de trésorerie actualisé ainsi qu'un tableau des acquisitions et cessions immobilières. En outre, une analyse de CRACL et notes de conjoncture produites par d'autres EPL, en particulier d'Ile de France, nous permet de constater que l'information fournie au concédant tant sur l'activité de l'année écoulée, que sur les perspectives à court terme, est complète.

Nous prenons toutefois bonne note de la recommandation de performance de la Chambre.

- Insuffisante définition des programmes d'équipements publics à réaliser (recommandation de régularité n°2) : il est fait référence aux programmes d'équipements de l'opération du Petit Nanterre, très ancienne et clôturée en 2019 et de l'opération Chemin de l'Ile République, plus récente, réalisée sans zone d'aménagement concertée et clôturée en 2022. Nous prenons acte de ces observations et de la recommandation de régularité qui l'accompagne, en soulignant l'absence d'effectivité de celle-ci, en raison du transfert de l'activité de concession d'aménagement à la Splna.
- Insuffisance d'encadrement et de surveillance des réceptions de chantier (recommandation de performance n°3) : comme indiqué lors de la phase de contradiction, nous ne comprenons pas cette remarque. Les conditions de réalisation des opérations préalables de réceptions ainsi que des réceptions de chantier sont fixées dans les CCAP conformément au CCAG travaux. Ces opérations sont réalisées en présence de la collectivité future propriétaire / gestionnaire des équipements. Les procès-verbaux sont formalisés dès la réception des travaux, avec mention des éventuelles réserves. Les levées de réserves sont suivies pour chaque chantier, avant la remise de l'ouvrage à la collectivité. Le suivi des opérations de réception est opéré conformément à la procédure de notre système de management intégré ISO 9001-14001. Sauf erreur de notre part, il ne nous a pas été demandé de communiquer les PV de réserves des chantiers réalisés. Cette recommandation de performance est donc d'ores et déjà (et depuis de nombreuses années) effective.
- Bilan de l'opération d'aménagement Petit Nanterre 1 : ainsi que la chambre le souligne, l'opération portait sur un territoire particulièrement vaste. La chambre s'interroge sur la pleine réussite de cette opération alors qu'une nouvelle opération est engagée sur le secteur (portée par la Splna). Cette nouvelle opération permet en particulier d'intégrer le secteur de l'Hôpital, entré de son côté en phase de restructuration. La nouvelle opération va poursuivre la transformation du quartier et accompagner cette restructuration, avec notamment la démolition de la dernière cité de transit de Nanterre anciennement propriété d'Adoma, qui

n'avait pas accepté d'intégrer l'ANRU 1, le désenclavement de l'hôpital rendu enfin possible, la mise en œuvre d'un appel à projet Inventons la Métropole du Grand Paris (IMGP 2).

- Analyse financière réalisée : la baisse des provisions pour risques et charges est de 8.675 M€ entre 2017 et 2022. Comme indiqué, cela est dû à la réduction des provisions pour charge d'aménagement. La provision pour risque prudhommaux s'élève à 100 K€, sans commune mesure avec la provision mentionnée ci-dessus. Elle a été réduite, en raison d'une décision intégralement favorable à la Semna, de la cour d'appel, décision désormais définitive.
- Fragilisation de la fonction de contrôle interne et le risque inhérent à la perception de recettes en espèces dans les parkings : outre les contrôles aléatoires qui vont être menés par le directeur administratif et financier, nous souhaitons limiter les paiements en espèces dans les parkings. Différentes mesures sont mises en œuvre, afin d'inciter les usagers à recourir à d'autres moyens de paiement, principalement cartes bancaires et prélèvements. La tarification différenciée des abonnements avec ou sans prélèvement va dans ce sens. De même les techniques de paiement sans contact développées dans les parkings, depuis la crise sanitaire, incitent au recours à la carte bancaire. Toutefois, nous ne pouvons que constater que les paiements en espèces ne sont interdits qu'à partir du seuil de 1000€ et que nous ne sommes pas autorisés à déterminer un montant inférieur.
- Contrôle insuffisant des notes de frais : nous ne comprenons pas cette formulation, alors même que la chambre indique que les justificatifs sont fournis. Par ailleurs, la chambre invite la Semna à plafonner les remboursements de notes de restaurant. A cet égard, en 2022, les dépenses remboursées représentaient en moyenne 18,50€ par repas et par personne. Ces dépenses respectent en conséquence pleinement le caractère raisonnable que nous avons défini.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.



Raphael ADAM



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france