



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

Epinal, le 18 avril 2013

Le Président,

Réf. à rappeler :

Recommandé + A.R.

Monsieur le Président directeur général,

Par lettre du 1^{er} février 2013, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la société d'économie mixte « Agencia » à compter de l'exercice 2005 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations, accompagné de la réponse qu'il a suscitée. L'ensemble sera communiqué par vos soins à votre organe collégial de décision, dès sa plus proche réunion. Inscrit à l'ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à un débat.

Ce document est également transmis à Madame le Maire de la commune de Reims et à Madame la Présidente de la communauté d'agglomération de Reims-Métropole, qui devront le communiquer respectivement à leur assemblée délibérante dès leur plus proche réunion afin qu'il donne lieu à débat.

Il appartiendra à chaque collectivité destinataire d'informer la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de leur assemblée délibérante.

Après information de ces assemblées délibérantes, le rapport d'observations, accompagné de la réponse, devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Les observations contenues dans ce rapport d'observations peuvent faire l'objet d'une demande de rectification auprès de la chambre dans les conditions précisées par l'article L.245-4 du code des juridictions financières.

Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle ce rapport sera communiqué.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président directeur général, à l'expression de ma considération distinguée.

Dominique ROGUEZ

Monsieur Serge PUGEAULT
Président directeur général de la
Société d'économie mixte « Agencia »
95, boulevard du Général Leclerc
B.P. 2740
51060 REIMS cedex



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SOCIETE D'ECONOMIE MIXTE « AGENCIA »

(Marne)

Le présent rapport est composé des documents suivants :

1. Rapport d'observations définitives du 7 août 2012.
2. Procès verbal par lequel la greffière de la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine constate que Mme Adeline HAZAN, Présidente de la communauté d'agglomération de Reims-Métropole, n'a pas adressé de réponse au titre des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières dans le délai d'un mois fixé au 5 mars 2013.
3. Procès verbal par lequel la greffière de la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine constate que M. Serge PUGEAULT, Président directeur général de la société d'économie mixte « Agencia » n'a pas adressé de réponse au titre des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières dans le délai d'un mois fixé au 5 mars 2013.
4. Réponse de Mme Adeline HAZAN, Maire de Reims par lettre du 28 février 2013.

S O M M A I R E

SYNTHESE

1.	RAPPEL DE LA PROCEDURE	5
2.	PRESENTATION DE LA SOCIETE	5
3.	LA GOUVERNANCE ET LE PERSONNEL DE LA SEM	5
3.1.	Le président du conseil d'administration	5
3.1.1.	La dissociation entre la présidence et la direction générale.	5
3.1.2.	Les pouvoirs délégués au PDG par le conseil d'administration	6
3.2.	Le directeur délégué	7
3.3.	Le personnel de la SEM	8
4.	L'ACTIONNARIAT	8
5.	LES ACTIVITES	9
5.1.	L'aménagement	9
5.2.	La construction	9
5.3.	La gestion	9
5.4.	Perspectives d'évolution	9
6.	LA SITUATION FINANCIERE	11
7.	LA COMPTABILITE	11
8.	SUR LE PLAN FINANCIER	11
8.1.	Le compte de résultat	12
8.2.	Le bilan	13
9.	LES RELATIONS AVEC LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS ET SA SOUS-FILIALE, LA SCET	14
9.1.	La convention de trésorerie conclue avec la caisse des dépôts	14
10.	LES RELATIONS AVEC LA SCET	14
10.1.	La consultation de 2006	14
10.2.	La consultation de 2009	15
10.3.	Exécution du marché issu de la consultation de 2009	16
10.4.	Les dispositions relatives aux conventions réglementées	17

SYNTHESE

La société Agencia, créée en mars 1990, est une société d'économie mixte au service de collectivités locales. Son siège est à Reims et ses deux principaux actionnaires sont la ville de Reims et la communauté d'agglomération Reims-Métropole. Ses actionnaires privés sont des établissements bancaires dont la Caisse des Dépôts et Consignations.

Entre 2005 et 2008, la SEM a augmenté son capital social (de 693 K€ à 1,5 M€) et a changé de dénomination sociale (SEM Agencia). Elle va prochainement procéder à une nouvelle augmentation de son capital à hauteur de 3,5 M€ et à quelques légères modifications dans la composition de son actionnariat.

Son objet social est de promouvoir principalement le développement de l'agglomération de Reims et de toutes collectivités intervenant dans le département de la Marne qui feraient appel à elle, pour des actions qu'elle effectuera tant pour le compte de collectivités locales et de leurs groupements, que pour son propre compte ou celui de tiers. Cela passe notamment par l'étude, l'animation et la réalisation d'actions de développement économique.

Le directeur a été mis à disposition par la SCET fin 2010 pour une durée de 4 ans. Une confusion existe dans les statuts ainsi que dans la réalité administrative quotidienne de la SEM entre les rôles, fonctions et compétences du président directeur général et du directeur général délégué.

La SEM emploie 12 personnes, dont les 3 salariés chargés de la gestion des pépinières (entreprises et Art et Design) dont la SEM est à nouveau attributaire depuis la dernière procédure de dévolution effectuée en janvier et février 2012.

Les principales activités sont l'aménagement, la construction, la gestion d'équipements publics et privés. La recapitalisation s'inscrit dans une démarche plus globale visant à se recentrer sur le cœur de métier de la SEM, à savoir l'aménagement et la construction.

Les comptes annuels de la SEM sont tenus et édités par une société d'expertise-comptable dont le contrat a été tacitement reconduit depuis 2005 sans nouvelle mise en concurrence. De plus, une indexation des honoraires a été effectuée alors qu'aucune disposition contractuelle ne le prévoyait. Enfin, les comptes annuels ne comportent pas en lecture directe une présentation chiffrée par type d'activités et par opération.

La SEM se trouve depuis plusieurs années dans une situation financière difficile. Des résultats nets négatifs sur plusieurs exercices, des charges d'exploitation incompressibles élevées, des stocks importants figurant encore au bilan, un fonds de roulement irrégulier et un besoin en fonds de roulement systématiquement positif en sont les principales caractéristiques.

Depuis 2007, la SEM n'a pas procédé à l'envoi systématique au représentant de l'Etat dans le département des documents énumérés à l'article L. 1524-1 du CGCT, c'est-à-dire notamment ses comptes annuels, les rapports des commissaires aux comptes et les conventions de concession.

La SEM fait partie du réseau SCET, filiale de la CDC. Elle a conclu avec la CDC une convention de trésorerie et plusieurs contrats avec la SCET, selon des procédures ne respectant pas toutes les règles en matière de commande publique. Ces contrats concernent l'adhésion au réseau SCET ainsi que l'accès à des prestations de conseil et d'expertise.

Des avenants ont été conclus en 2009 et 2010 avec la SCET entraînant une augmentation du coût total des contrats de nature à bouleverser l'économie générale des contrats initiaux. Les contrats et leurs avenants n'ont pas fait l'objet d'autorisations préalables par le conseil d'administration.

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

Le contrôle de la société d'économie mixte « Agencia » a été inscrit au programme 2011 de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne.

L'entretien de fin d'instruction a eu lieu le 14 mars 2012 avec le président directeur général de la SEM, Monsieur Serge PUGEAULT.

Un rapport d'observations provisoires en date du 29 mars 2012 a été adressé au président et des extraits ont été envoyés à la même date au directeur de « Service Conseil Expertise Territoires » (SCET).

Les réponses ont été reçues les 4 et 11 juin 2012.

Lors de sa séance du 7 août 2012, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

2. PRESENTATION DE LA SOCIETE

Agencia, créée le 6 mars 1990 sous le nom de SEM REIMS DEVELOPPEMENT, est une Société d'Economie Mixte au service des collectivités locales du pays rémois et du département de la Marne. Elle porte le nom d'Agencia depuis le 1^{er} janvier 2008.

Son objet social est de promouvoir principalement le développement de l'agglomération de Reims et de toutes collectivités intervenant dans le département de la Marne qui ferait appel à elle, pour les actions qu'elle effectuera tant pour le compte de collectivités locales et de leurs groupements, que pour son propre compte ou celui de tiers. Cela passe notamment par l'étude, l'animation et la réalisation d'actions de développement économique.

Par décision de l'assemblée générale extraordinaire du 21 février 2005 et du conseil d'administration du 2 décembre 2005, le capital social a été fixé à la somme de 1 541 335 €, divisé en 14 405 actions de 107 € chacune, de même catégorie.

Agencia est membre du réseau SCET Groupe SNI (filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations).

3. LA GOUVERNANCE ET LE PERSONNEL DE LA SEM

Le président-directeur général est depuis 2008 le 2^{ème} adjoint au maire de Reims en charge du développement économique, de l'enseignement supérieur, des grands projets et de la prospective. Il est aussi 6^{ème} vice-président de Reims Métropole, en charge du développement économique.

3.1. Le président du conseil d'administration

3.1.1. La dissociation entre la présidence et la direction générale.

L'article 21 des statuts de la SEM Agencia dispose que « *Le président du conseil d'administration assume, sous sa responsabilité, la direction générale de la société. Il représente la société avec les tiers. Sur sa demande, le conseil peut nommer un directeur général qui peut être choisi soit parmi les administrateurs, soit en dehors d'eux, et qui assiste le président.*

Le conseil d'administration délègue au président et en accord avec lui ou au directeur général s'il en est nommé un, les pouvoirs qu'il juge convenables dans la limite de ses attributions. Il peut, en outre, conférer des pouvoirs spéciaux à telles personnes que bon lui semble ».

Cette rédaction sur le rôle du président du conseil d'administration est obsolète. En effet, depuis la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, dite loi NRE, le fonctionnement des organes dirigeants des sociétés anonymes a été modifié.

Antérieurement à cette loi, l'article L. 225-51 du code de commerce prévoyait que « *le président du conseil d'administration assume, sous sa responsabilité, la direction générale de la société.* ». C'est précisément la première phrase de l'article 21 des statuts d'Agencia.

Or, l'article L. 225-51-1 du code de commerce issu de l'article 106 de la loi NRE dispose que « *La direction générale de la société est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général. Dans les conditions définies par les statuts, le conseil d'administration choisit entre les deux modalités d'exercice de la direction générale...* ».

A la suite de ces modifications du code de commerce, le conseil d'administration devait donc opter pour le cumul ou la séparation des fonctions de président et de directeur général.

L'article 131 de la loi NRE prévoit que « *...Les sociétés anonymes dont les titres ne sont pas admis sur un marché réglementé et qui étaient immatriculées au registre du commerce et des sociétés avant la date de publication de la présente loi peuvent conserver leurs statuts sans délibération particulière de leur assemblée générale, jusqu'à la convocation d'une assemblée générale extraordinaire pour d'autres raisons.* »

Ainsi, il apparaît que la convocation d'une assemblée générale extraordinaire dédiée au « toilettage » des statuts n'était pas nécessaire. Cette actualisation pouvait être faite dans le cadre d'une prochaine assemblée générale extraordinaire. S'agissant de la SEM Agencia, la mise à jour des statuts n'a pas du tout été effectuée.

L'actuel président du conseil d'administration a été élu « président directeur général à l'unanimité » le 13 mai 2008 sans que la dissociation des deux fonctions ne soit abordée.

Les dirigeants de la SEM ont indiqué que cette mise à jour sera effectuée à l'occasion de la réécriture des statuts, concomitante à l'augmentation prochaine du capital de la SEM.

3.1.2. Les pouvoirs délégués au PDG par le conseil d'administration

Le président de la SEM Agencia s'est vu confier une délégation générale et une délégation limitée de pouvoirs par le conseil d'administration du 13 mai 2008. Ces pouvoirs ont ensuite été transmis au directeur général délégué lors de la nomination de ce dernier par le conseil d'administration du 21 décembre 2010, à l'exception de la présidence de la commission des marchés.

Délégation générale :

- le président nomme et révoque tous agents et employés de la société, fixe leurs traitements, salaires et gratifications,

- il perçoit toutes sommes dues à la société et paye celles qu'elle doit, il souscrit, endosse, accepte ou acquitte tous chèques, traites, billets à ordre, lettre de change, il cautionne et avalise,
- il autorise tous prêts et avances, il contracte tous emprunts, à l'exception de ceux qui comportent créations d'obligations et de bons,
- il exerce toutes actions judiciaires, il autorise tous compromis, transactions, acquiescements et désistements, toutes antériorités et subrogations, toutes mainlevées d'inscriptions, saisies, oppositions,
- il détermine le placement des sommes disponibles et règle l'emploi des fonds de réserve de toute nature, des fonds de prévoyance et d'amortissement.

Délégation limitée :

Exclusivement dans le cadre des conventions passées avec une personne publique ou privée actionnaire de la société ou non actionnaire mais autorisées par le conseil d'administration :

- il autorise toutes acquisitions et toutes aliénations de biens immobiliers et mobiliers,
- il consent, accepte, cède, résilie tous baux et locations,
- il signe tous traités, marchés, soumissions, adjudications entrant dans l'objet de la société.

Pour les opérations ou actions propres à la société et hors convention, la délégation de pouvoirs relative aux trois points ci-dessous est limitée à l'administration et à la gestion courante de la société en dehors de toute opération immobilière qui devra faire l'objet d'un accord préalable et explicite du conseil d'administration.

Par ailleurs, le président d'Agencia est président de la commission des marchés. Il représente la société auprès de la SAS Patrimoniale, de la SARL de l'hippodrome et de la copropriété de l'immeuble Reims 2000.

3.2. Le directeur délégué

Succédant à un directeur délégué en poste du 1^{er} février 2004 au 20 décembre 2010, l'actuel titulaire du poste a été nommé pour une durée de quatre ans à compter du 21 décembre 2010. Il a été recruté dans le cadre d'un avenant au contrat de réseau conclu avec la SCET, cette dernière le mettant à disposition en tant que directeur technique et non en tant que directeur délégué.

Le PDG indique aux membres du conseil d'administration que « *la nomination d'un directeur général délégué marque la volonté de donner plus de pouvoir au directeur de la société* »¹.

En effet, son prédécesseur ne disposait pas officiellement des mêmes compétences que lui, même si le PDG admet qu'il n'intervenait pas plus dans la gestion quotidienne de la SEM qu'aujourd'hui.

Selon le directeur actuel, la SCET n'aurait pas encouragé ces larges délégations de compétences en sa faveur. En effet, ce faisant, le directeur délégué devenait également

¹ Procès-verbal du conseil d'administration du 21 décembre 2010.

mandataire social et risquait bien plus largement de voir sa responsabilité mise en cause à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et, au-delà celle de la SCET.

Lors de la même séance, le conseil d'administration a délégué les pouvoirs antérieurement détenus par le PDG « à l'exclusion cependant des opérations dans lesquelles la SCET, la SNI ou une société de son groupe, ou encore la CDC ou une société de son groupe serait partie prenante. ». « Tous les contrats avec la caisse des dépôts et consignations ou avec ses filiales ou avec une société de son groupe seront du ressort exclusif du conseil d'administration et du président directeur général ».

Si l'ensemble des pouvoirs conférant la qualité de directeur général sont transférés par le conseil d'administration du président directeur général au directeur délégué, il serait logique de procéder à une dissociation complète des fonctions de Président du conseil d'administration et de directeur général.

La chambre recommande à la SEM de clarifier la situation en modifiant ses statuts et en redéfinissant le rôle de chacun.

La modification des statuts pourrait intervenir à l'occasion du « toilettage » prévu dans le cadre de l'augmentation du capital.

3.3. Le personnel de la SEM

Le personnel de la SEM comprend 12 personnes (directeur et président non compris), dont un CDD et un agent en congé parental.

Les effectifs sont restés identiques depuis 2008.

Le niveau de qualification des employés est relativement élevé. Seulement 2 employés ne sont titulaires que du baccalauréat. Tous les autres ont fait des études supérieures (entre 2 et 5 ans après le bac).

La SEM dispose ainsi d'employés qualifiés, formés et autonomes dans leur domaine.

Parmi le personnel de la SEM, 3 personnes (le directeur, une assistante de direction et une chargée de développement) sont chargées de gérer la pépinière d'entreprises, mission éloignée de l'objet social principal de la SEM qui est l'aménagement.

L'objet social s'étend au développement économique sans autre précision, ce qui peut inclure, par une interprétation extensive de cette notion, l'activité gestion de la pépinière. Toutefois, la chambre recommande à la SEM de modifier la rédaction de son objet social pour y inclure de façon plus claire ce type d'activités, sachant qu'elle est depuis février 2012 attributaire de la DSP Art et Design.

Il apparaît que cet élément sera pris en compte à l'occasion de la refonte prochaine des statuts de la SEM qui a également précisé qu'elle va solliciter plus fréquemment la fédération des SEM afin de bénéficier de ses conseils, analyses et formations.

4. L'ACTIONNARIAT

Le capital social de la SEM Agencia, d'un montant de 1 541 335 € est réparti en 14 405 actions de 107 €, et est détenu en majorité par des collectivités locales (entre 63,5 % et 64,6 % selon les années), conformément à l'article L. 1522-1 du CGCT. Il comprend des personnes morales de droit privé (essentiellement des banques) à hauteur de plus de 15 %, conformément à l'article L. 1522-2 du CGCT.

La SEM travaille actuellement sur une probable augmentation de son capital, porté de 1,5 M€ à 3,5 M€. Dans ce cadre, la ville d'Épernay a manifesté son intérêt pour entrer au capital. Sa participation sera d'au moins 200 K€ dans la mesure où elle souhaite être représentée au conseil d'administration par un administrateur.

Selon le président, tous les actionnaires actuels devraient augmenter leur participation afin d'accompagner la SEM dans sa restructuration, à l'exception de la ville de Reims qui compte se retirer au profit de la communauté d'agglomération de Reims Métropole.

5. LES ACTIVITES

La SEM Agencia a pour mission d'aménager des zones d'activité ainsi que des zones d'habitation, de construire, puis de gérer des équipements publics ou privés.

5.1. L'aménagement

Depuis plus d'une quinzaine d'années, la SEM Agencia conduit des opérations d'aménagement pour le compte de collectivités territoriales. Elle acquiert les terrains, les aménage et les commercialise.

Il s'agit de la ZAC Murigny II à usage d'habitations et d'activités à Reims (130 ha), de la ZAC Farman Sud d'activités mixtes à Reims (19 ha), du Centre d'Activités Schweitzer (8 000 m²) et du lotissement Sous les Vignes d'activités mixtes à Witry les Reims (2 ha).

Sont également concernées la ZAC La Neuville d'activités mixtes à Reims (60 ha), la ZAC Jeanne d'Arc à usage d'habitations à Reims (6 ha), la ZAC Croix Blandin d'activités mixtes à Reims (106 ha) et la ZAC Witry Sud d'activités mixtes à Witry Les Reims (12 ha).

5.2. La construction

La SEM Agencia construit ou réhabilite des équipements publics ou privés, au nom et pour le compte de maîtres d'ouvrages publics ou d'investisseurs immobiliers privés, tels que le centre de Secours et de Lutte contre l'incendie Marchandeaup à Reims, le centre de recherche agronomique Europol' Agro à Reims, l'échangeur autoroutier sur la ZAC Croix Blandin à Reims ou encore le centre commercial de l'Hippodrome à Reims.

5.3. La gestion

La SEM Agencia a développé depuis de nombreuses années une compétence en matière de gestion d'équipements publics et privés.

Ainsi, elle gère la pépinière d'entreprises Henri Farman à Reims, assure la gestion locative des locaux de Reims aérospace à Prunay, s'occupe de la gestion locative et immobilière du centre commercial de l'hippodrome à Reims et est syndic de copropriété de l'immeuble Reims 2000 sis 95 boulevard du général Leclerc à Reims.

5.4. Perspectives d'évolution

Consciente dès 2005 de ses difficultés financières présentes et à venir ainsi que de la raréfaction des chantiers qui pourraient lui être attribués, la SEM s'est interrogée sur sa pérennité.

Elle s'est donc lancée dans une vaste réflexion sur ses activités. Elle a ainsi sollicité en 2006 la SCET afin qu'elle travaille sur ce sujet. La SCET a constaté que la SEM est soumise

à la concurrence, que son carnet de commandes arrive à échéance, que son résultat net est systématiquement négatif et qu'existent des dysfonctionnements sur les plans organisationnel et commercial.

Elle a proposé à la SEM de se recentrer sur son cœur de métier, à savoir l'aménagement, la réalisation et la gestion d'opérations immobilières ainsi que la gestion de pépinières d'entreprises. Elle a suggéré également un effort afin de maîtriser les charges d'exploitation, d'améliorer la productivité et d'adapter les moyens humains et financiers aux opérations en cours. Elle a par ailleurs soumis à la SEM un plan à moyen terme (PMT) afin d'assurer sa pérennité.

Par ailleurs, une société de conseil sollicitée en 2007 afin d'établir un diagnostic a proposé trois scénarii : dissolution de la SEM à horizon de 3 ans, repli de la SEM sur son plan de charge ou développement de la SEM par redéploiement du plan de charge.

Il semble que tous ces diagnostics et toutes ces propositions, qui ont finalement coûté environ 40 K€, soient restés sans effet. Le directeur actuel de la SEM explique en effet que *« le contexte local particulier de la SEM, associé aux soubresauts d'un contexte économique très tendu n'a malheureusement pas permis de suivre le PMT »*.

C'est pourquoi la SEM (consécutivement au recrutement du nouveau directeur) a décidé, en 2011, de réactiver cette réflexion. Plusieurs actions ont ainsi été décidées : recréer du lien avec les collectivités actionnaires, repositionner de façon claire et durable la SEM sur ses domaines d'intervention, élaborer un plan d'affaires, restructurer son capital et accroître sa notoriété.

Le président a confirmé que c'est bien cette direction qu'entend prendre la SEM et a évoqué les différents projets, notamment ceux de la ville de Reims (projets Reims 2020), comme perspectives de développement pour la SEM. De plus, les bailleurs sociaux actionnaires auraient également d'ores et déjà indiqué qu'ils s'impliqueraient plus largement dans le redéploiement des activités de la SEM. Ces perspectives restent toutefois très théoriques car les projets envisagés pourraient ne pas aboutir et la SEM pourrait ne pas en être chargée.

Pour autant, la SEM n'envisage pas de faire évoluer son statut juridique vers celui de société publique locale (SPL) ou de société publique locale d'aménagement (SPLA). Selon la SEM, celle-ci souffrirait finalement peu de la concurrence locale et le changement de statut entrainerait au contraire une réduction de son territoire potentiel d'intervention.

De plus, la CDC, principal actionnaire privé, ne serait pas favorable à cette évolution qui l'exclurait de fait du capital de la SEM. Enfin, la participation de la CDC à son capital ainsi que l'appartenance au réseau SCET dont peut se prévaloir la SEM lorsqu'elle se porte candidate dans le cadre d'appels à la concurrence, constituent pour elle de réels avantages par rapport à ses concurrents.

La SEM entend donc recentrer ses activités sur son cœur de métier ; à ce titre, l'augmentation de capital lui permettra d'atteindre une envergure financière suffisante pour se positionner comme candidate sur de gros projets d'aménagement et/ou de construction.

Toutefois, le plan d'affaires prévisionnel bâti par la SEM repose sur l'attribution encore très hypothétique de délégations de service public ou de marchés publics lancés par les principales collectivités actionnaires.

6. LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse de la situation financière et comptable de la SEM Agencia a été effectuée sur la base des comptes annuels remis par la SEM (et arrêtés par le conseil d'administration), des rapports du commissaire aux comptes ainsi que de ses rapports sur les conventions réglementées, pour la période 2005 à 2010 inclus.²

Les comptes annuels ont été établis par une société anonyme d'experts comptables et de commissariat aux comptes sur toute la période.

Les comptes de la SEM sont certifiés par un commissaire aux comptes, conformément à l'article L.225-218 du code du commerce.

7. LA COMPTABILITE

Pour toute la période sous revue, le commissaire aux comptes certifie que *« les comptes annuels sont, au regard des règles et principes comptables français, réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et de patrimoine de la société à la fin de cet exercice »*.

Au vu des pièces remises par l'organisme, les comptes paraissent effectivement bien tenus et fiables et n'appellent aucune observation.

Si le choix de recourir à un prestataire extérieur pour tenir les comptes est onéreux (environ 20 K€ par an), en contrepartie, la SEM est assurée que ses comptes sont tenus et produits conformément aux règlements en vigueur.

Cependant, la chambre relève que le contrat liant la SEM à la société d'expertise comptable a été conclu en 2004 et a été depuis lors reconduit tacitement sans aucune mise en concurrence.

De plus, le contrat ne contient aucune clause relative à une indexation des honoraires, alors qu'ils ont augmenté sur la période contrôlée, en moyenne annuelle de 2,9 %.

Le directeur de la SEM, alerté sur ces points, a indiqué vouloir mettre fin au contrat dans sa forme actuelle après la mission de clôture des comptes 2011 et lancer une mise en concurrence.

La société d'expertise comptable a admis qu'une indexation a bien été appliquée aux honoraires sans qu'aucune clause contractuelle ne l'ait prévue. Elle a proposé à la SEM de lui adresser un avoir de 11 464 € afin de rembourser les indexations indues.

8. SUR LE PLAN FINANCIER

La situation financière de la SEM n'a cessé de se dégrader depuis quelques années. La précédente période sous revue avait été particulièrement mauvaise financièrement pour la SEM mais la tendance semblait s'être inversée en 2006. La crise économique n'a pas épargné le secteur de la construction et de l'aménagement. La SEM Agencia, dont la santé financière n'était déjà pas florissante, a subi de plein fouet la crise et a vu ses résultats nets chuter considérablement. Le carnet de commandes ne s'est pas rempli et le plan d'affaires prévisionnel n'a pu être réalisé.

² Pour information, les comptes 2011 n'étaient pas encore arrêtés à la date de rédaction de ce rapport.

8.1. Le compte de résultat

Exercices	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Résultats	- 77 207	5 878	366 110	542 179	14 186	- 341 302
Chiffres d'affaires nets	3 248 104	2 115 330	7 360 252	8 695 198	7 799 609	4 526 641

Source : les comptes annuels

Les résultats de la SEM connaissent une nouvelle diminution en 2009 pour être à nouveau négatifs en 2010, du fait de la crise économique qui n'a pas épargné les secteurs de la construction et de l'aménagement ainsi que de l'arrivée à échéance des différents mandats de la SEM.

De plus, les charges d'exploitation de la SEM se situent à un niveau relativement élevé même si celle-ci veille à les réduire. Ainsi, les charges de personnel s'élèvent à 977 K€ en 2010 soit environ 25 % de son chiffres d'affaires, et les charges financières s'élèvent à 100 K€. Ces charges difficilement compressibles pèsent assez lourdement sur le résultat de la SEM.

En revanche, la SEM passe des provisions, uniquement pour charges³ pour des montants très variables (par exemple 297 K€ en 2007, 3,3 M€ en 2008, 5,9 M€ en 2009 et 4,6 M€ en 2010).

Les produits financiers diminuent de façon très sensible sur la période, passant de 103 K€ en 2006 à 24 K€ en 2010. La SEM dégagant un résultat net en forte diminution en 2009 et 2010 (14 K€ puis - 340K) peut continuer à effectuer de placements, lesquels sont, du fait de la crise, moins rémunérateurs.

Par ailleurs, le résultat de la SEM est obéré par le déficit récurrent de la « pépinière ».

La SEM Agencia a été une nouvelle fois choisie pour gérer la pépinière (procédure de dévolution en janvier 2012). La SEM en a été officiellement informée le 20 février 2012.

Ce contrat d'affermage a été conclu pour une durée de 7 ans à compter du 8 mars 2012. Son objet est l'animation et le suivi de la pépinière d'entreprises Farman et de la nouvelle pépinière d'Art et de Design de la ville de Reims. Les missions principales du délégataire sont l'accueil et l'orientation des porteurs de projets, leur accompagnement, la rédaction et le suivi des conventions d'accompagnement, l'animation des sites, la promotion et la communication, la recherche de partenariats, la préparation de la sortie de la pépinière et l'élaboration de comptes rendus trimestriels.

Il est en outre prévu le versement d'une subvention forfaitaire annuelle au délégataire, de l'ordre de 270 K€.

Outre la pépinière d'entreprises « classique », la SEM gérera la nouvelle pépinière consacrée à l'Art et au Design. Selon le directeur de la SEM, cette nouvelle pépinière est très porteuse car attendue et inédite dans la région. En fait, la SEM est déjà gestionnaire de cette pépinière depuis 2011.

Ainsi, les pépinières vont constituer pour la SEM un socle d'activités lui permettant de pérenniser des emplois. Si la nouvelle DSP devrait être financièrement équilibrée, elle ne devrait pas plus que la précédente permettre de dégager des bénéfices.

Un des éléments de la négociation entre la SEM et le délégant a été le maintien à niveau constant des effectifs des pépinières. La SEM s'est engagée à ne pas procéder à de

³ C'est-à-dire pour amortir et renouveler ses immobilisations ainsi que pour le gros entretien.

nouveaux recrutements pendant toute la durée de l'affermage, les pépinières n'ont donc pas vocation à se développer mais plutôt à fonctionner dans les conditions actuelles et ne pèseront pas davantage sur les charges de personnel de la SEM.

8.2. Le bilan

Les ZAC dont la SEM est chargée n'ont toujours pas été soldées et le portage des terrains pèse sur le bilan de la SEM.

Ceci explique la présence au bilan de stocks importants, toutefois en légère diminution. Ils étaient de l'ordre de 11,4 M€ fin 2009. En 2010, ils représentent encore 10,2 M€. Si la présence de tels stocks s'explique par la nature des activités de la SEM, leur montant élevé oblige la SEM à maintenir un fonds de roulement de même niveau. Dans les circonstances économiques actuelles, les établissements bancaires y sont particulièrement attentifs dans la mesure où cet élément est un indicateur de la solvabilité et de la pérennité de la SEM.

La chambre encourage donc la SEM à solder dès que possible les stocks anciens, plus particulièrement si la SEM entend se recentrer sur les activités d'aménagement. C'est d'ailleurs bien dans cette direction que la SEM s'engage, comme en atteste le procès-verbal d'un récent conseil d'administration (13 mars 2012).

La dette financière s'élève au 31 décembre 2010 à 8 M€, en constante diminution sur la période (de 10,7 M€ fin 2006 à 9,2 M€ fin 2009).

Le fonds de roulement connaît une évolution irrégulière mais se situe à un assez bon niveau. En effet, il varie entre 14 M€, 16 M€ et 13 M€. Même si la tendance est là aussi à la baisse, le fonds de roulement demeure toujours supérieur au niveau des stocks inscrits au bilan, ce qui est essentiel compte tenu de l'activité caractérisée par un cycle de production long.

En revanche, le besoin en fonds de roulement⁴, bien que diminuant sensiblement les dernières années, reste positif, ce qui indique que les stocks et les créances de la SEM sont supérieurs à ses dettes à court terme. Il passe de 2,3 M€ fin 2008 à 688 K€ fin 2010. Ceci s'explique par une diminution des stocks, ce qui est le signe d'un assainissement du bilan, et une diminution des créances (4 M€ fin 2009 et 850 K€ fin 2010).

Enfin, le total du bilan connaît une tendance baissière importante entre 2009 et 2010, passant de 31,5 M€ à 26,6 M€, ce qui est révélateur d'un appauvrissement de la SEM.

Malgré ce constat très mitigé, le seuil fixé à l'article L. 225-248 du code du commerce, selon lequel le total des capitaux propres doit être supérieur ou égal à la moitié du capital social initial, a toujours été atteint par la SEM.

En revanche, depuis 2008, les services de la SEM n'ont transmis au préfet aucun des documents énumérés à l'article L. 1524-1 du CGCT depuis 2008 (comptes annuels, rapports des commissaires aux comptes, délibérations du conseil d'administration et des assemblées générales et les conventions de concession d'aménagement).

Le directeur de la SEM s'est engagé à adresser ses comptes depuis 2008 au service préfectoral et à se conformer aux dispositions des articles précités.

⁴ C'est-à-dire la différence entre stocks + créances d'une part et les dettes à CT d'autre part.

9. LES RELATIONS AVEC LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS ET SA SOUS-FILIALE, LA SCET

9.1. La convention de trésorerie conclue avec le caisse des dépôts

Une convention de trésorerie a été conclue entre la SEM Agencia (appelée à l'époque Reims Développement) et la Caisse des dépôts et consignations le 12 juin 1997.

Cette convention a été présentée au conseil d'administration comme une convention réglementée au sens de l'article L. 225-38 du code du commerce.

D'après les rapports spéciaux du commissaire aux comptes sur les conventions réglementées, les produits perçus par la SEM Agencia depuis 2006 se répartissent de la manière suivante :

2006	2007	2008	2009	2010
103 518 €	206 843 €	383 503 €	50 142 €	24 402 €

10. LES RELATIONS AVEC LA SCET

La SCET est une société filiale de la Société Nationale Immobilière (SNI), elle-même filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), elle-même actionnaire de la SEM Agencia.

Sur la période sous revue, les relations avec la SCET font l'objet de plusieurs marchés passés suite notamment à deux appels d'offres (un en 2006 et un en 2009), mais un certain nombre de prestations ont été demandées directement à la SCET, hors marché.

10.1. La consultation de 2006

La procédure choisie par la société pour cette consultation est l'appel d'offres ouvert.

Le marché se composait de quatre lots :

- Lot n° 1 : Fourniture d'accès à un environnement professionnel d'échanges et de données mutualisées.
- Lot n° 2 : Prestations de conseil et d'expertise notamment en droit des sociétés, droit social et ressources humaines.
- Lot n° 3 : Prestations de services d'assurances garantissant la responsabilité civile professionnelle, la responsabilité civile d'exploitation, la responsabilité civile des dirigeants, la protection juridique, les dommages aux biens, les locaux professionnels et la flotte automobile.
- Lot n° 4 : Prestations de gestion de la paie et de l'administration du personnel.

Numéro de lot	Nombre d'entreprises ayant demandé un dossier de consultation	Nombre d'entreprises ayant remis une offre
1	4	1
2	12	1
3	5	2
4	6	1

La commission des marchés attribue les quatre lots à la SCET.

Les montants annuels figurant dans les actes d'engagement sont les suivants :

- Lot n° 1 : 29 900 € TTC par an (estimation initiale : 23 950 € TTC),
- Lot n° 2 : minimum annuel de 5 980 € TTC par an et maximum annuel de 119 600 € TTC par an (estimation initiale pour la partie conseil : 29 904,08 € TTC ; pour la partie expertise : 41 722,46 € TTC),
- Lot n° 3: 22 570,83 € TTC par an (estimation initiale: 18 400 € TTC),
- Lot n° 4: 11 022, 34 € TTC par an (estimation initiale: 15 844,61 € TTC).

Le marché issu du lot n° 1 a fait l'objet d'un avenant signé le 6 janvier 2009, ayant pour objet d'inclure une prestation d'aide à la rédaction des pièces de marchés publics grâce un nouveau module dénommé « e-Rédac ».

Le montant de cette prestation supplémentaire est de 4 000 HT par an (soit 4 784 € TTC). A ce prix s'ajoutent 5 000 € HT forfaitaire (soit 5 980 € TTC) au titre du droit d'accès et des frais de mise en route, et 3 000 € HT (soit 3 588 € TTC) pour les frais de formation. Le coût de cet avenant est donc de 12 000 € HT pour la première année d'utilisation (soit 14 352 € TTC).

Hors frais de mise en route et de formation, l'augmentation du prix du lot n° 1 est de 16 %. En y ajoutant ces frais, elle est de 48 % pour la première année. Même « lissée » sur les deux années restant à courir du contrat, cette nouvelle dépense représente une augmentation de plus de 32 % du prix initial.

Or, il est de jurisprudence constante qu'un avenant ne doit pas bouleverser l'économie générale d'un marché. Même si aucune limite n'est fixée, une augmentation de près d'un tiers du prix d'un lot constitue bien un bouleversement de l'économie générale du contrat.

De plus, l'ajout d'une prestation supplémentaire alors qu'aucune nécessité impérieuse ne s'imposait à la SEM, ne saurait être regardé comme une justification suffisante.

Par ailleurs, les marchés issus des lots 3 et 4, à savoir les prestations d'assurance et de gestion du personnel ont été résiliés en juin 2007 avec effet au 31 décembre 2007. La raison invoquée par la société pour ces résiliations est le caractère trop onéreux de ces contrats.

Pour le marché de gestion du personnel, une consultation a été lancée selon la procédure adaptée. Le nouveau marché a été attribué à la SCET pour un montant de 7 405,63 € TTC par an, soit près de 33 % de moins que le précédent marché.

L'article 7.1 du cahier des clauses administratives particulières précise que « *la reconduction sera notifiée à l'initiative du pouvoir adjudicateur par écrit au moins 6 mois avant la fin de la durée de validité du marché* ». La chambre estime qu'il serait de bonne gestion que sur un marché d'un an, reconductible 4 fois, la SEM se laisse un délai supérieur à six mois pour apprécier la qualité du travail de son prestataire. Dans les conditions du contrat, elle se prive de toute résiliation dans la deuxième moitié du contrat.

10.2. La consultation de 2009

Les prestations des deux marchés issus de la consultation de 2006, non résiliés en 2007, ont fait l'objet d'une mise en concurrence en 2009, en vue d'une prise d'effet au 1^{er} janvier 2010, dans le cadre d'un seul marché.

Quatre entreprises ont demandé un dossier de consultation. Une seule a présenté une offre.

L'examen des candidatures et des offres par la commission d'appel d'offres s'est déroulé en deux temps. Le 2 septembre 2009, les plis ont été ouverts. Une seule enveloppe a été déposée.

Cette seule candidature a été déclarée conforme et le contenu de l'offre a été consigné en annexe au procès-verbal. La commission décide ensuite de reporter sa décision d'attribution « *après vérification et analyse de l'offre remise* ».

Par courrier en date du 3 septembre 2009, la commission d'appel d'offres demande à la SCET de remettre une offre plus économique concernant l'adhésion à un réseau professionnel, ayant constaté une forte augmentation du prix par rapport au marché précédent alors que les prestations sont identiques. L'offre définitive doit parvenir à la société avant le 11 septembre.

La SCET répond par courrier en date du 15 septembre. Elle maintient son offre initiale en avançant que d'une part l'activité de la SEM (et donc sa « consommation » des prestations du réseau) a très sensiblement évolué depuis plusieurs années, et que d'autre part le contenu de l'offre SCET (références, guides méthodologiques, boîtes à outils, publications, rencontres, interactivité du portail,...) a également nettement évolué en contenu et en qualité (e-conseil, conclusion de marches cadre). Enfin, elle indique qu'une stricte application de ses règles internes au chiffre d'affaires de 2008 aurait conduit à un montant de contrat dit « de base » de 39 950 €, volontairement réduit à 32 875 €.

La SEM s'était interdit de négocier en recourant à la procédure d'appel d'offres ouvert. Malgré cela, elle a demandé une nouvelle offre à la SCET. Il aurait été plus conforme à la réglementation de rejeter l'offre, d'autant que celle-ci était parvenue après la date limite fixée par la SEM, à savoir le 11 septembre. La chambre recommande à la SEM de mieux définir ses besoins, de rédiger son cahier des charges de manière indépendante et de faire jouer pleinement la concurrence.

10.3. Exécution du marché issu de la consultation de 2009

Un avenant n° 1 a été signé « le ...décembre 2010 ». La date précise n'est pas mentionnée sur le document.

Cet avenant a pour objet d'inclure au contrat, dans le cadre de « *la prestation d'appui à la direction* », « *la mise à disposition d'un salarié de la SCET pour exercer les fonctions de directeur* ». Il s'agit de mettre à disposition d'Agencia, un directeur dont la gestion (contrat de travail, qualification, avancement, formation, niveau de rémunération,...) relève exclusivement de la SCET.

La rémunération de cette prestation, hors remboursement du salaire brut et des charges sociales et fiscales, s'établit à 25 % du salaire et des charges au titre des frais d'intervention et de gestion. A cela s'ajoute la TVA ainsi que l'éventuel paiement de la moitié des indemnités dues au directeur si la SCET devait résilier son contrat de travail à l'expiration de la mise à disposition à terme ou avant terme.

Ces différents frais viennent s'ajouter au paiement de la prestation et la SEM n'aurait pas à les supporter si elle avait procédé elle-même au recrutement de son directeur.

Sur l'année 2011, le montant total payé à la SCET au titre de cette prestation de mise à disposition, s'élève à 187 017,07 € TTC.

A ce montant s'ajoutent les frais d'assistance au recrutement d'un directeur, d'un montant de 18 589,70 € TTC⁵, mission réalisée par la SCET sur commande d'Agencia. Cette prestation n'est pas intégrée à l'avenant, la commande ayant été effectuée hors marché.

Le montant de base du marché, fixé à l'acte d'engagement, est de 46 494,50 € TTC pour sa partie forfaitaire et de 10 764,00 € par an pour sa partie prestations de conseil et d'expertise à prix unitaires. Le total annuel estimé est donc de 57 258,50 € TTC par an.

Les sommes acquittées au titre de cet avenant représentent ainsi 327 % du prix de base du marché.

Si l'on prend comme référence le montant des prestations de base du marché réellement exécutées en 2011, soit 64 185,55 € TTC⁶, l'augmentation est de 291 %.

Si l'on ne prend en compte que la part de rémunération de la SCET pour la gestion de cette mise à disposition, soit 25 % du salaire chargé, en y ajoutant la TVA sur la totalité du salaire et de la rémunération de la SCET (la TVA ne serait pas due si la gestion du directeur se faisait directement par la SEM), on obtient un coût annuel 2011 de 59 965,97 €, soit presque 100 % d'augmentation du marché initial.

Quelle que soit la façon de calculer l'incidence de cet avenant sur le marché initial, il bouleverse l'économie générale du marché et aurait donc justifié que soit engagée une nouvelle procédure.

10.4. Les dispositions relatives aux conventions réglementées

L'article L. 225-38 du code du commerce soumet à l'autorisation du conseil d'administration un certain nombre de conventions passées par les SEM dans les conditions suivantes :

« Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ou, s'il s'agit d'une société actionnaire, la société la contrôlant au sens de l'article L. 233-3, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration.

Il en est de même des conventions auxquelles une des personnes visées à l'alinéa précédent est indirectement intéressée.

Sont également soumises à autorisation préalable les conventions intervenant entre la société et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise ».

La caisse des dépôts et consignations est actionnaire à plus de 10 % (11,8 %) et administrateur de la SEM. Or, la SCET est une filiale du groupe Société Nationale Immobilière (SNI), qui est lui-même une filiale de la caisse des dépôts et consignations.

Par ailleurs, l'article L. 225-39 du code du commerce dispose que *« Les dispositions de l'article L. 225-38 ne sont pas applicables aux conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales. Cependant, ces conventions, sauf lorsqu'en raison de leur objet ou de leurs implications financières, elles ne sont significatives pour aucune des parties, sont communiquées par l'intéressé au président du conseil*

⁵ Factures n° F10-11-P01542 et n° F10-11-P01543 du 30/11/2010

⁶ Soit 45 205,75 € TTC de contrat de réseau + 18 979,80 € TTC d'avis et conseils d'experts

d'administration. La liste et l'objet desdites conventions sont communiqués par le président aux membres du conseil d'administration et aux commissaires aux comptes ».

Le rapport spécial sur les conventions réglementées pour l'exercice 2010, présenté par le commissaire aux comptes de la société, présente le contrat de réseau conclu avec la SCET en 2009 dans la catégorie « conventions non autorisées préalablement ».

Il précise qu'« *en application des articles L. 225-42 et L. 823-12 du code de commerce, nous vous signalons que les conventions suivantes n'ont pas fait l'objet d'une autorisation préalable de votre conseil d'administration. Il nous appartient de vous communiquer les circonstances en raison desquelles la procédure d'autorisation n'a pas été suivie* ».

Suit la présentation du contrat de réseau SCET et de l'avenant n° 1, signé fin 2010 pour une prise d'effet au 1^{er} janvier 2011, ainsi que du contrat de gestion du personnel conclu en 2007.

Le rapport poursuit en précisant que « *lors de sa réunion du 21 décembre 2010, votre conseil d'administration a décidé d'autoriser a posteriori cette convention.* ». Cette remarque se rapporte à l'avenant n° 1.

Le commissaire aux comptes indique également que « *l'absence d'autorisation préalable de ces conventions résulte du fait que votre société a considéré que ces conventions relevaient de l'article L. 225-39 du code de commerce* ».

La chambre estime que les contrats conclus avec la SCET par la SEM Agencia sont des conventions réglementées entrant dans le champ de l'alinéa 3 de l'article L. 225-38 du code de commerce et qu'elles auraient dû faire l'objet d'une autorisation préalable du conseil d'administration.

De façon plus générale, les dépenses réalisées dans le cadre des relations avec la SCET entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2011, représentent plus de 772 K€ TTC, soit le premier poste de dépenses de la société pour ses propres besoins. La chambre lui recommande de redéfinir ses besoins réels et de réfléchir à la meilleure façon d'obtenir les prestations dont elle a besoin au meilleur coût pour elle, dans une période où sa situation financière est tendue.

En conséquence de ce qui précède, la chambre recommande donc à la SEM Agencia de :

- 1) Procéder rapidement à une réécriture de ses statuts afin de les mettre en conformité avec les dispositions de la loi NRE ;
- 2) Clarifier les rôles, fonctions et compétences du président et du directeur ;
- 3) Modifier la rédaction de son objet social de sorte que la gestion de pépinières (qu'elles soient d'entreprises ou d'Art et Design) en fasse clairement partie ;
- 4) Veiller à la stricte application des contrats existants afin de ne pas s'acquitter d'une indexation non prévue contractuellement ;
- 5) Ne pas reconduire de façon tacite et automatique ses contrats mais les dénoncer régulièrement afin de procéder à une nouvelle mise en concurrence ;
- 6) Améliorer sensiblement son besoin en fonds de roulement afin de redynamiser la SEM ;
- 7) Veiller à l'envoi systématique au représentant de l'Etat dans le département des documents énumérés à l'article L. 1524-1 du CGCT ;

- 8) Améliorer la sécurisation des procédures de passation des marchés publics ;
- 9) Prévoir des délais de reconduction de ses contrats supérieurs à 6 mois afin de se laisser le temps d'apprécier la qualité du travail de son cocontractant ;
- 10) Veiller, en matière d'exécution de ses marchés, à ce que les avenants successifs ne bouleversent pas l'économie générale des contrats initiaux ;
- 11) Faire autoriser préalablement par le conseil d'administration les contrats et conventions prévus aux articles L- 225-38 et L- 225-39 du code du commerce ;
- 12) Procéder beaucoup plus finement à la définition et à l'évaluation tarifaire de ses besoins avant tout lancement de procédure d'appel à la concurrence ;