



Monsieur le Président  
Chambre Régionale des Comptes  
Hauts de France  
Hôtel Dubois de Fosseux  
14, rue du Marché au Filé  
62012 ARRAS Cédex

Beauvais, le 14 Décembre 2018

**Lettre Recommandée AR**

2C 135 551 3083 2

Monsieur le Président,

En réponse à la notification des observations définitives relatives à la vérification des comptes et de la gestion de la Société d'Aménagement de l'Oise (SAO) en date du 22 novembre 2018 et en application des dispositions de l'article L243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance nos réactions.

En premier lieu, je me félicite que les investigations menées par la Chambre sur le cœur de métier de la société, à savoir l'engagement et le paiement de quelques 20 à 25 millions d'euros par an au nom et pour le compte des collectivités territoriales clientes et actionnaires, n'aient pas donné lieu à des observations portant sur l'application des règles de la commande publique ou sur des anomalies. J'en déduis que les procédures mises en place sont efficaces et convenablement observées et je saisis l'occasion qui m'est ici donnée pour en remercier l'ensemble des services et du personnel de la société.

De la même façon, je relève les satisfécits décernés portant d'une part, sur le bon fonctionnement des instances d'administration et de gestion de la société et, d'autre part, sur la maîtrise des coûts de fonctionnement permise par le GIE constitué avec l'ADTO.

Sur les autres observations et conclusions plus formelles de la Chambre, vous trouverez, en annexe de cette lettre, les précisions et observations qu'il a semblé utile de fournir.

Restant à votre disposition ainsi qu'à celle de vos services, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.

**Frans Desmedt**  
**Président du conseil d'administration**

## Réponses aux observations définitives de la Chambre régionale des comptes en date du 22 novembre 2018

### 1- Rappels au droit

**Rappel au droit n° 1 :** Transmettre les délibérations adoptées par l'Assemblée Générale au représentant de l'Etat, conformément aux dispositions de l'article L1524-1 du code général des collectivités territoriales.

#### Réponse :

Si toutes les délibérations du Conseil d'administration ont bien été transmises au contrôle de légalité, nous confirmons que certains dossiers d'assemblée générale n'ont pas fait l'objet du même envoi, par inadvertance explicable par l'envoi concomitant et obligatoire du procès verbal au greffe du Tribunal de Commerce. Nous veillerons à éviter de telles omissions.

**Rappel au droit n° 2 :** élaborer un manuel comptable conformément aux dispositions de l'article R. 123-172 du code de commerce.

#### Réponse :

Conformément aux prescriptions réglementaires, la SAO n'a pas estimé utile, pour la compréhension de son système de traitement d'informations et la réalisation de contrôles, de consacrer du temps à la confection d'un manuel des procédures comptables.

Ces procédures existent, sont connues des services, sont appliquées et fonctionnent convenablement : la Chambre n'a pas, à cet égard, relevé de fait contraire.

Pour répondre au désir de la Chambre, je donne instruction aux services de la société de consacrer le temps nécessaire, en fonction de leurs possibilités, à la formalisation des pratiques au sein d'un recueil qui constituera le manuel des procédures comptables.

**Rappel au droit n° 3 :** respecter les dispositions de l'article L. 123-7 du code de commerce interdisant de procéder à la compensation des postes d'actifs et de passifs au bilan de l'entreprise.

#### Réponse :

La présentation des comptes annuels de la SAO, pour son activité de gestion des mandats est conforme aux dispositions réglementaires en vigueur, y compris le principe de non compensation visé à l'article L. 123-19 du code de commerce qui est observé par la « SAO ».

L'article 621-11 du plan comptable général dispose que : « *Les opérations traitées par l'entité pour le compte de tiers en qualité de mandataire sont comptabilisées dans un compte de tiers.* ».

Le guide comptable professionnel des SEM reprenait ces dispositions et les complétait ainsi (pages 276 s.) :

« *Le plan comptable des SEM prévoit l'utilisation du compte 461 « Opérations pour compte » pour traduire en comptabilité les mandats.*

*Ce compte est subdivisé en quatre sous-comptes, lesquels peuvent être eux-mêmes subdivisés en autant de sous-comptes que cela est nécessaire.* ».

Pour la présentation des comptes annuels de la SAO, il est procédé au regroupement des sous-comptes ouverts qui ne sont que la décomposition de chacun des comptes des mandants de sorte que le principe de non compensation est strictement respecté. En d'autres termes, le principe de non compensation vise les comptes et non pas les sous-comptes.



L'on peut ajouter que ces sous-comptes enregistrent des opérations connexes puisque toutes fondées sur un seul et même contrat par mandant de sorte que la compensation légale, telle que prévue par le code civil, joue pleinement et étaye encore la présentation de ces comptes au bilan de la société.

Il est enfin précisé que le poste des autres comptes débiteurs et créditeurs portés au passif du bilan ne contient pas de somme correspondant à des avances consenties par les collectivités dans le cadre de concessions d'aménagement, lesquelles sont inscrites dans les dettes financières.

**Rappel au droit n° 4 :** transmettre chaque année un compte rendu annuel à la collectivité locale concédante conformément aux dispositions de l'article L 300-5 du code de l'Urbanisme.

**Réponse :**

Conformément aux dispositions législatives en vigueur, la SAO a produit, chaque année et systématiquement, pendant la durée des concessions d'aménagement, un compte rendu financier qui a été transmis à la collectivité territoriale concédante.

Au terme de chacune des concessions d'aménagement, la « SAO » a produit, de la même façon, le bilan financier complet de l'opération, parfois en plusieurs versions successives, qui vaut compte rendu financier annuel.

**Rappel au droit n° 5 :** réserver la réalisation de mandats d'études préalables aux seules opérations d'aménagement sur la base des dispositions de l'article L. 300-3 du code de l'urbanisme.

**Réponse :**

Sur l'ensemble des exercices couverts par le contrôle de la Chambre (2011 à 2016), la SAO a exercé une activité en pleine conformité avec les dispositions législatives en vigueur.

Les dispositions de l'article L 300-3 du code de l'urbanisme ne limitent pas les mandats aux études préalables aux seules opérations d'aménagement puisque ceux-ci peuvent porter sur : « 1° La réalisation d'études, notamment d'études préalables nécessaires à une opération d'aménagement ; ... ».

Si la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 limitait les activités des SPLA aux seules opérations d'aménagement ainsi que le développe la Chambre dans ses observations, la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 les a étendues à toutes études préalables, qu'elles soient ou non liées à des opérations d'aménagement : « Elles sont également compétentes pour réaliser des études préalables. » (article L. 327-1 du code de l'urbanisme résultant de cette loi).

L'article 3 de la loi n° 85-704 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée permet de confier à un mandataire tout ou partie des attributions d'un maître public d'ouvrage, en ce compris l'étude de l'ouvrage : « 1° Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ; ».

**Rappel au droit n° 6 :** limiter l'activité de la SAO à ses seuls actionnaires pour la réalisation de prestations de services en lien avec des opérations d'aménagement conformément aux dispositions de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme.

**Réponse :**

- 1- L'activité de la SAO est strictement limitée à ses seuls actionnaires, à l'exception des missions qui étaient en cours au sein de la SEMOISE et qui ont été achevées. En 2009, 65 opérations étaient effectivement concernées, la majorité étant d'ailleurs largement avancée. 59 opérations sur 65 avaient un chiffre d'affaires global inférieur à 50 000 €.

A partir de 2012, tous les contrats de la SEMOISE, conclus avec des non actionnaires devaient être achevés. Quelques opérations, bien que ne générant plus de chiffre d'affaires, ont été maintenues dans les tableaux de bord en raison de contentieux ou de réserves restant à lever.

- 2- Conformément à l'article L 327-1 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-559, les SPLA peuvent réaliser des missions, non directement liées à des opérations d'aménagement.

**Rappel au droit n° 7 :** prévoir une durée d'exécution des conventions de mandat conformément aux dispositions des articles 39 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et 16 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016

**Réponse :**

Les mandats de maîtrise publique d'ouvrage déléguée, confiés à la SAO, prévoient une durée fixée, conformément à la réglementation en vigueur (article 39 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et article 16 du décret 2016-360 du 25 mars 2016), « *en tenant compte de la nature des prestations* » fournies. Cette durée est ajustée à celle de la production des ouvrages, objet du mandat.

C'est ainsi que le contrat conclu le 15 février 2011 entre le département de l'Oise et la SAO portant sur la réalisation des réserves du musée départemental à Tillé comporte une durée s'achevant (article 6.2 des conditions particulières) : « *à l'expiration du délai de garantie de parfait achèvement* ».

La SAO ne considère pas que les calendriers prévisionnels de production des ouvrages constituent disposition fixant la durée du mandat de maîtrise d'ouvrage déléguée.

**Rappel au droit n° 8 :** procéder aux contrôles des dépenses conformément aux dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, procéder à la reddition annuelle des comptes des différentes opérations selon des dispositions conventionnelles précises et obtenir le quitus des opérations achevées dans des délais acceptables.

**Réponse :**

a) Le contrôle des dépenses

Dès lors que la SAO intervient dans le cadre d'un mandat confié par une collectivité, elle produit à son comptable l'ensemble des pièces en sa possession lui permettant d'exercer son contrôle, tel que prévu par l'article D 1617-19 du code général des collectivités territoriales.

b) La reddition annuelle des comptes

La SAO, ès qualité de mandataire, communique régulièrement aux services du mandant, toutes les pièces utiles à une convenable tenue des comptes publics.

- Les pièces relatives aux marchés sont communiquées régulièrement au moment de leur conclusion, qu'il s'agisse des marchés en eux-mêmes, des avenants, des notifications de sous-traitance, des délégations de paiement et des cessions de créances.
- Lors de chaque appel de fonds, les situations et les factures sont également communiquées, en annexe et en justification du décompte des factures payées et ce, conformément aux dispositions du 4194211, b) de l'annexe I du code général des collectivités territoriales.

Dès lors, les services concernés, tant de l'ordonnateur que du comptable sont en possession de toutes les pièces utiles à la tenue régulière de leurs comptes et au respect de la règle de l'annualité budgétaire.



Comme ces informations et pièces sont communiquées au fil de l'eau et avec généralement une périodicité trimestrielle, l'annualité budgétaire peut parfaitement être observée par les services concernés, sur lesquels la SAO, prestataire de service, ne peut exercer d'autre influence.

c) L'obtention des quitus dans des délais acceptables

Pour plusieurs mandats achevés, la SAO ne dispose pas de l'accord définitif de la collectivité mandante, sur les décomptes produits, parfois depuis quelques années.

La Chambre, dans ses observations, en attribue la cause au fait que la SAO ne procéderait pas à un contrôle suffisant des dépenses sous mandats ou à l'absence de production des pièces justificatives. Sur ces deux questions, il convient de se reporter aux points a) et b) précédents.

Pour sa part, la SAO attribue les retards mis à la production par les mandants de leur quitus à d'autres causes<sup>1</sup> :

- 29 opérations achevées et encore inscrites dans les comptes de 2016, ont une trésorerie (positive ou négative) de moins de 1.000 € chacune (dont 9 avec une trésorerie nulle), soit un total de 7.002,11 € de trésorerie sous mandat,

Les faibles enjeux financiers expliquent certainement les difficultés à obtenir des réponses suivies d'effets de la part des collectivités mandantes concernées.

- 19 opérations achevées et encore inscrites dans les comptes de 2016 ont une trésorerie totale de 491.207,78 € et sont l'objet soit de litiges, soit d'avenants de sortie transmis et non retournés à la SAO, soit enfin de décomptes à parfaire.

## 2- **Recommandations**

### **Recommandation n° 1 : modifier la rédaction de l'article 1<sup>er</sup> des statuts afin d'y réintroduire la référence à l'article L 327-1 du code de l'urbanisme.**

La SAO s'efforcera de mettre en œuvre la recommandation de la Chambre, ce qui permettra ainsi de conforter, si besoin était, ses interventions portant sur la réalisation d'études et la gestion de mandats de maîtrise publique d'ouvrage.

### **Recommandation n° 2 : vérifier la correcte désignation des représentants des différents actionnaires conformément aux dispositions de l'article L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales et faire renouveler les désignations litigieuses**

Les représentants des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de la SAO ont bien été désignés en conformité aux prescriptions du premier alinéa de l'article L 1524-5 du code général des collectivités territoriales. Les représentants des collectivités territoriales au sein des assemblées générale et spéciale de la SAO ont bien été désignés en conformité des principes fixés par l'article L 1111-1 du code général des collectivités territoriales.

La SAO effectue et continuera d'effectuer les diligences relevant de sa compétence pour que ses actionnaires désignent leurs représentants selon les formes prescrites par la loi qui leur est applicable.

### **Recommandation n° 3 : compléter la présentation des comptes annuels par un bilan et un compte de résultat séparé pour la structure, les opérations d'aménagement et les mandats.**

Les comptes annuels de la SAO comportent, dans leur annexe, des informations précises touchant à la formation du résultat et à la position tant des concessions d'aménagement que des mandats.

---

<sup>1</sup> - Selon tableau d'analyse des mandats, communiqué le 24 janvier 2018.

Pour autant, elle se rapprochera de ses prestataires comptables pour satisfaire aux désirs de la Chambre.

**Recommandation n° 4 : clôturer les opérations anciennes toujours en cours sans justification et restituer, dans les meilleurs délais, la trésorerie excédentaire des opérations terminées aux mandants.**

Pour rappel, les 112 mandats achevés à la fin de l'année 2016 relevés par la Chambre se détaillent ainsi :

| Opérations  | Quantités | Trésorerie fin 216 |
|---|-----------|--------------------|
| Opérations soldées en comptabilité en 2017            | 53        | 105 176,80         |
| Opérations liquidées en 2017 à solder en comptabilité | 11        | 280 403,40         |
| Opérations avec trésorerie + ou - 1000€               | 29        | 7 002,11           |
| Autres opérations                                     | 19        | 491 207,78         |
| Totaux mandats finis                                  | 112       | 883 790,09         |

La SAO a engagé en 2017 une démarche de clôture des opérations sous mandats (53 opérations soldées), démarche qui a été poursuivie en 2018.

Concernant les opérations non encore soldées, nous rappelons que, pour la majeure partie d'entre elles, la raison en est un litige ou contentieux en cours, période pendant laquelle nous continuons à assister le maître d'ouvrage, parfois bien au-delà de nos obligations contractuelles.

### 3- Autres commentaires

Bien que les points qui suivent n'aient pas donné lieu à rappel au droit ni à recommandation, la SAO souhaite apporter des précisions sur quelques éléments développés dans le rapport.

**3.1.** Les investigations et diligences menées lors du contrôle, parfois en dehors de la période 2011-2016, ont permis de mettre en avant la qualité de la gestion de la SAO, par le seul fait de n'être pas relevé dans le présent rapport :

- En premier lieu, la vie sociale est structurée avec toute la rigueur nécessaire au regard de la complexité de l'actionnariat et des nombreux changements intervenus dans notre structure au cours de la période.

La chambre indique que les instances d'administration et de gestion fonctionnent conformément aux statuts.

- Concernant la gestion, la mise en place du GIE est appréciée positivement comme un outil de maîtrise des coûts de fonctionnement. La mutualisation des moyens, notamment humains, entre les deux SPL membres du GIE, a effectivement permis à la SAO d'adapter ses coûts de personnel au volume de son chiffre d'affaires et concomitamment à l'ADTO de se voir doter du personnel administratif qui lui faisait défaut.
- La gestion des ressources humaines n'a fait l'objet d'aucun commentaire.
- Nous notons également l'absence totale d'observation sur les éléments essentiels à notre mission de mandataire : la passation et la gestion administrative et juridique des marchés publics. Nous nous félicitons que le contrôle qui a porté sur plus de dix procédures n'ait relevé aucun écart, au point de n'être même pas mentionné dans le rapport.
- De même, le pilotage opérationnel des nombreux dossiers qui nous sont confiés n'a fait l'objet d'aucun développement, ce que nous considérerons comme une validation de la qualité du travail technique fourni par nos équipes.



**3.2.** Il nous apparaît primordial de revenir sur la gestion financière des opérations et de la société et sur la méthode comptable mise en œuvre.

Concernant la méthode de comptabilisation des provisions et des encours de prestations de service que la Chambre qualifie d'approximatives et ne donnant pas une image fidèle du bilan, nous rappelons simplement que c'est la normalisation comptable qui a consacré, tant en France qu'à l'étranger, le caractère préférentiel de la méthode à l'avancement.

Il ne s'agit pas de reprendre les développements produits mais seulement de rappeler que c'est dans le souci d'un respect scrupuleux de ces règles que la SAO a mis en place un outil de gestion et de suivi de projets lui permettant de déterminer avec un degré de précision fiable des projections de résultats à terminaison et de respecter ainsi la réglementation.

Affirmer que la pratique de la SAO « *ne repose pas sur des bases prudentielles* » et « *peut conduire à masquer les déficits des opérations si l'estimation du temps restant à passer par l'entité est erronée* » constitue à nos yeux une erreur d'interprétation car la pratique de la SAO respecte en tous points les préconisations comptables et s'inscrit dans une stricte volonté affichée de respecter le principe de prudence.

La méthode appliquée par la SAO est plus prudente que celle visant à ne corriger que le chiffre d'affaires et elle respecte les termes du contrat initial.

Enfin, il semble nécessaire de rappeler que les règles fiscales n'admettent pas la déductibilité des provisions pour pertes à terminaison alors que les provisions pour achèvement de travaux sont admises en déduction si l'on apporte la preuve de leur matérialité.

Ainsi, dans certains cas, la méthode visant à ne constater que des provisions pour pertes à terminaison (alors qu'elles pourraient se scinder en provision pour perte à terminaison et provision pour achèvement) conduit à augmenter le niveau des réintégrations fiscales et de facto à majorer indûment l'impôt sur les sociétés dû par la société.

**3.3.** Concernant la gestion des avances de trésorerie, la Chambre considère nécessaire de redéfinir le régime de gestion des avances, au motif qu'elles fluctuent au fur et à mesure de l'avancement de l'opération.

La trésorerie sous mandats est justifiée, dans son montant, par le volume des dépenses à réaliser. Il convient de rapprocher le montant de l'avance sollicitée avec les sommes à payer aux fournisseurs, afin de justifier au mieux auprès de la collectivité le bien-fondé de la demande de fonds.

D'un point de vue général, il ressort des grands livres communiqués à la Chambre que le niveau d'encaisse moyenne sur les mandats reste à un niveau qui permet de satisfaire aux exigences légales de paiement des fournisseurs sous 30 jours.