



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SEM Espace Aménagement et Développement du Morbihan (EADM) (Département du Morbihan)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 septembre 2019.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 Présentation de la SEM EADM.....	7
1.1 Une SEM d’aménagement ancienne	7
1.2 Un environnement favorable.....	8
1.2.1 Un territoire en développement	8
1.2.2 L’environnement concurrentiel	9
2 La gouvernance de la SEM.....	9
2.1 Les présidents directeurs généraux (PDG) et les directeurs délégués	9
2.1.1 Les conditions de rémunération des PDG	9
2.1.2 Les directeurs délégués.....	10
2.2 Le conseil d’administration.....	11
2.3 Les actionnaires	11
2.4 Les relations avec la SCET	12
2.4.1 Le marché de prestations passé avec la SCET	12
2.4.2 Le contrat de mise à disposition du directeur passé avec la SCET GE.....	13
3 Un pilotage et une gestion à conforter	14
3.1 Une information insuffisante des actionnaires.....	14
3.2 La stratégie commerciale	14
3.2.1 La réponse aux consultations.....	14
3.2.2 La commercialisation	15
3.3 Un manque de fiabilité des informations comptables communiquées aux actionnaires	15
3.3.1 L’imputation comptable du solde des opérations d’aménagement	15
3.3.2 Une opération maintenue à tort dans les comptes	16
3.3.3 Des annexes aux comptes annuels incomplètes	16
3.3.4 Des écarts entre les CRACL et les annexes.....	17
3.3.5 Des risques qui ne sont pas portés à la connaissance des actionnaires	17
3.3.6 Une valeur des stocks erronée	18
3.4 La gestion de la dette et de la trésorerie.....	18
3.4.1 Une gestion de la trésorerie en pool d’opérations	18
3.4.2 Le plan de trésorerie	19
3.4.3 La politique de gestion de la dette	19
3.5 La gestion des ressources humaines	20
3.5.1 L’organisation.....	20
3.5.2 Le temps de travail	20
3.5.3 La gestion des emplois et des compétences	20
3.5.4 Les conditions de licenciement	21
3.6 La gestion des achats	21

4	La gestion des opérations de concession	24
4.1	Les conditions financières.....	26
4.1.1	Des durées de concessions initiales peu réalistes	26
4.1.2	Des modalités de rémunération inadaptées	27
4.1.3	Un partage des risques peu conforme avec la notion de concession	29
4.2	L'absence de plan de trésorerie et le contenu lacunaire des CRACL.....	31
4.2.1	L'absence de plan de trésorerie dans les traités de concession	31
4.2.2	Un contenu des CRACL à améliorer.....	31
5	La situation financière	32
5.1	L'activité.....	32
5.1.1	Les produits	32
5.1.2	Les charges	36
5.1.3	Les résultats d'EADM.....	37
5.2	Le patrimoine d'EADM.....	38
5.3	Les perspectives financières de la SEM.....	39
5.4	Les garanties d'emprunt accordées à la SEM par les collectivités	40
6	Le devenir incertain d'EADM.....	40
	ANNEXES	42

SYNTHÈSE

EADM est une société d'économie mixte (SEM) d'aménagement créée à l'initiative du département du Morbihan, qui en détient à présent 77,48 % des actions. Elle intervient auprès des collectivités territoriales et des établissements publics dans leurs projets de développement d'équipements et d'aménagements urbains et commerciaux, en particulier par le biais de mandats de maîtrise d'ouvrage.

Une situation financière dégradée malgré d'importantes aides

Malgré un environnement concurrentiel relativement favorable avec un nombre d'acteurs locaux limité et un marché en progression constante, EADM rencontre des difficultés financières récurrentes.

Les produits d'exploitation de la structure de 1,3 M€ en 2017, sont en diminution de 9 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2017. Cette dégradation des recettes est liée à une diminution de l'activité de construction, à un nombre de nouvelles affaires limité, mais aussi à une diminution de son taux moyen de rémunération qui passe de 6 à 4,4 % entre 2013 et 2017. Ce niveau de rémunération, particulièrement faible, ne permet pas une rentabilité suffisante de la SEM, avec un niveau de recettes encaissées par salarié trop bas et sensiblement inférieur à la moyenne des SEM comparables (74 000 € en 2017 pour 100 000 € en moyenne).

Pour compenser cette faiblesse, EADM a sollicité la forfaitarisation de sa rémunération. Mais cette pratique déconnecte la rémunération du volume d'activité, ce qui est porteur de risques sur des opérations amenées, le plus souvent, à être prolongées et retardées dans leur exécution. De ce fait, EADM a anticipé un volume significatif de recettes. C'est pourquoi, le taux de rémunération moyen, déjà en baisse, risque de diminuer plus encore.

Malgré une réduction de ses charges de structure qui passent de 2,1 à 1,6 M€ entre 2013 et 2017, EADM reste déficitaire et a perdu 1,8 M€ sur cette période. Le résultat net comptable en 2017 était de -218 000 €.

Le département du Morbihan est intervenu massivement en 2016 pour soutenir EADM : recapitalisation à hauteur de 1,6 M€, apport de 2 M€ en compte courant d'associés, relogement de la SEM dans des locaux mieux situés et moins onéreux, et création d'une société publique locale (SPL) à qui EADM refacture plus de 300 000 € de frais de structure chaque année et qui prend en charge 20 % du salaire de son directeur (33 500 €). Le nouveau président de la SEM a indiqué qu'avant la fin de l'année 2019, la convention d'avances en compte courant d'un montant de 2 M€ sera annulée, avec remboursement par EADM de ce montant, avant qu'une nouvelle convention soit établie conformément à la réglementation.

Un manque de fiabilité des comptes

Les comptes de la SEM ne sont pas fiables et l'information comptable des tiers et des actionnaires est donc entachée d'importantes insuffisances.

Des anomalies ont été constatées dans les imputations comptables du solde des opérations d'aménagement. Des annexes aux comptes annuels sont incomplètes. Des risques concernant deux opérations d'aménagement n'ont pas été portés à la connaissance des actionnaires. Enfin, la valeur des stocks de terrains à la fin de l'exercice 2017 est erronée ce qui a conduit à surévaluer le chiffre d'affaires de la SEM de 3,36 M€ sur un total de 17, 1 M€.

Certaines opérations terminées figurent encore dans les comptes pour des montants importants faute de bilan de clôture. En ne fournissant pas ces documents, EADM conserve indûment une trésorerie au détriment des collectivités clientes.

La chambre relève au surplus que ces manquements et erreurs n'ont pas empêché la certification des comptes de l'exercice 2017 par le commissaire aux comptes.

Un pilotage stratégique insuffisant

Malgré ces difficultés structurelles, EADM ne dispose pas de documents stratégiques et n'a même pas sollicité d'audits externes qui auraient permis d'informer au mieux ses actionnaires et de bénéficier d'expertises extérieures pour construire un projet stratégique susceptible de rétablir sa rentabilité.

Des opérations d'aménagement souvent bâties sur des hypothèses trop optimistes

Les concessions d'aménagement sont en général d'une durée initiale insuffisante pour permettre leur réalisation complète. EADM est donc amené à solliciter des avenants de prolongation mais doit aussi refinancer ces opérations dont les prêts arrivent à échéance sans que les terrains en stock aient été vendus. L'inadéquation des financements avec la durée réelle des opérations fait courir un risque de trésorerie à EADM.

Alors qu'une concession d'aménagement se définit par le portage d'une part significative du risque économique de l'opération par le concessionnaire, les traités de concessions conclus par EADM transfèrent aux collectivités la plupart des aléas, notamment commerciaux. Pour cette raison, EADM estime ne pas porter de risques d'exploitation et néglige les risques nés de désaccords avec certaines collectivités. L'absence de prise en compte de ces risques a pu conduire la SEM à accepter des missions sur des durées irréalistes à des conditions tarifaires insuffisantes.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1	Etablir une convention d'avances en compte courant d'associés conforme à la réglementation avec le conseil départemental du Morbihan.	12
Recommandation n° 2	Etablir un plan de développement stratégique approuvé par le conseil d'administration.	14
Recommandation n° 3	Etablir des annexes aux états financiers conformes à la réglementation.	16
Recommandation n° 4	Allonger les délais de consultation à compter de la date de publication de l'avis pour les rendre suffisamment adaptés à la nature de ses achats.	24
Recommandation n° 5	Faire figurer dans les CRACL le bilan initial de l'opération, le plan de trésorerie initial ainsi que le partage des risques.	31

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la SEM Espace Aménagement et Développement du Morbihan (EADM) à compter de l'exercice 2013. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 17 octobre 2018 au président directeur général, et du 15 novembre à l'ancien président directeur général.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 mars 2019 avec M. François GOULARD, président directeur général, le 6 mars 2019 avec M. Pierrick NEVANNEN et le 11 mars 2019 avec M. Michel PICHARD, anciens présidents directeurs généraux.

La chambre, lors de sa séance du 2 avril 2019, a arrêté ses observations provisoires.

La réponse d'EADM et celle du département du Morbihan ont été enregistrées par le greffe de la chambre le 28 juin 2019 ; celle de M. Nevannen, ancien président, le 1^{er} juillet 2019 ; celle du CAC, le 5 juillet 2019, celle de la commune d'Allaire le 8 juillet 2019.

Après avoir entendu M François GOULARD le 10 septembre 2019 et avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du même jour, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA SEM EADM

1.1 Une SEM d'aménagement ancienne

EADM est une société d'économie mixte (SEM) d'aménagement créée à l'initiative du département du Morbihan. Elle intervient auprès des collectivités territoriales et des établissements publics dans leurs projets de développement d'équipements et d'aménagements urbains et commerciaux. Elle conseille également les collectivités sur la modification et la réalisation des documents d'urbanisme.

EADM a été initialement constituée en 1993. A la suite de l'absorption par voie de fusion de l'EURL « SITE et CITE – DAUE », elle a modifié ses statuts pour devenir une SEML à conseil d'administration.

Comme toutes les SEM, EADM est régie par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) (articles L. 1521-1 à L. 1521-3) ainsi que par les dispositions relatives aux sociétés anonymes (SA) du code de commerce. Ce cadre est repris par l'article 1 des statuts.

Elle dispose d'un actionnaire majoritaire, le département du Morbihan, qui détient 2 171 810 actions sur 2 803 060, soit 77,48 % des parts. Elle compte également dans son capital 35 autres collectivités territoriales et intercommunalités, la CCI du Morbihan, ainsi que des banques dont la Caisse des dépôts et consignations, qui assurent le financement des opérations.

L'effectif global est de 18 personnes dont neuf cadres et neuf agents de maîtrise ou techniciens. Le directeur est mis à disposition par la SCET (services, conseil, expertises et territoires).

EADM est membre du réseau national SCET, filiale de la Caisse des dépôts spécialisée dans l'économie mixte et le développement territorial, dont la mission est le conseil et l'appui aux territoires. EADM a créé la SAS « Foncière du Morbihan », filiale proposant un outil de portage foncier au profit des collectivités morbihannaises.

L'objet social porte de manière large sur « *le développement et l'aménagement du territoire, l'aménagement et la construction, l'urbanisme et plus largement tout ce qui peut contribuer à l'amélioration du cadre de vie et au développement local* ». Les outils prévus par les statuts sont larges permettant une grande latitude d'action (conseil, formation, maîtrise d'ouvrage, capacité à se doter de filiales).

1.2 Un environnement favorable

1.2.1 Un territoire en développement

La population morbihannaise est selon l'INSEE de 744 813 habitants en 2015 avec une croissance démographique de 0,6 % en moyenne annuelle grâce à un solde migratoire positif et malgré un solde naturel négatif¹. Sa population est plus âgée que la moyenne nationale et connaît un vieillissement accéléré. Le nombre de personnes âgées dépendantes dans le Morbihan est amené à augmenter dans les années à venir avec une estimation de 36 % de la population âgée de plus de 60 ans en 2030, selon le schéma départemental de l'autonomie 2018-2022.

En 2013, la moitié de la population est concentrée dans les aires urbaines de Lorient (214 000 hab.) et Vannes (153 000 hab.) et plus globalement sur le littoral. Ce dernier est très attractif, surtout pour les (jeunes) retraités ce qui accentue cependant le déficit de naissances et le vieillissement de la population. Par exemple, sur la presqu'île de Rhuys, 38 % des habitants ont 65 ans ou plus. Les difficultés d'accès au foncier peuvent amener les familles avec enfants à s'installer à l'intérieur du département, principalement le long des axes routiers (axe Lorient et Saint-Nazaire - RN165, axes secondaires vers Ploërmel et Locminé). Les populations de ces territoires augmentent désormais plus vite que celles du littoral. De fait, Ploërmel et Questembert font partie des villes morbihannaises connaissant la plus forte croissance démographique entre 2008 et 2013 (+ 1,6 % en moyenne par an). En parallèle, l'étalement des agglomérations de Lorient et Vannes s'exerce plutôt à leur périphérie.

En 2013, les Morbihannais bénéficient d'un revenu médian de 20 120 €, légèrement en dessous des moyennes nationale (20 180 €) et bretonne (20 280 €) avec de fortes disparités territoriales. Ainsi, le revenu médian est élevé le long du littoral (23 610 € dans la Presqu'île de Rhuys) avec une part importante de pensions, retraites, rentes et de revenus du patrimoine (56 % et 20 %). Au sein des communes littorales, les revenus moyens des foyers fiscaux peuvent également être marqués par des différences selon les catégories de foyers, les retraités déclarant parfois des revenus supérieurs à ceux des populations actives².

Au niveau départemental, un logement compte en moyenne 1,64 habitants alors que ce taux est de 1,88 au niveau national tandis que la part des résidences secondaires dans le parc immobilier est importante (17,9 % des logements du Morbihan pour une moyenne nationale de 9,5 % en 2015). Le nombre de logements augmente sensiblement entre 2010 et 2015 de 6,5 % mais le département enregistre une part croissante de logements vacants.

¹ Le nombre de naissances domiciliées en 2017 est inférieur au nombre de décès (6 754 contre 8 363).

² A titre d'exemple, les revenus moyens des retraites et pensions sont supérieurs à ceux des salaires à Arzon (33 200 € de revenus moyens pour les foyers percevant des retraites, 21 807 pour les foyers avec des salariés).

Tableau n° 1 : Evolution de la catégorie et du type de logement – 2010 à 2015

Morbihan	2010	2015	%
Résidences principales	321 599	339 265	5,49%
Résidences secondaires	78 554	81 634	3,92%
Logements vacants	27 372	34 031	24,33%
Total	427 525	454 930	6,41%
<i>Maisons</i>	<i>315 672</i>	<i>335 616</i>	<i>6,32%</i>
<i>Appartements</i>	<i>105 700</i>	<i>112 827</i>	<i>6,74%</i>

Source : INSEE – le logement dans le Morbihan

Le prix de l’immobilier a perdu 7 % sur les dix dernières années dans le Morbihan, contre 2,5 % de baisse pour la région Bretagne³. De fortes inégalités existent toutefois au sein du département avec un prix moyen au m² pouvant varier de 1 à 4 entre les communes du nord du département et les communes littorales.

Le marché d’EADM est donc marqué par de fortes disparités avec un littoral dynamique attirant une population en moyenne plus aisée et plus âgée. En raison de la forte proportion de résidences secondaires, ce marché peut également être volatile avec une augmentation du nombre de logements vacants.

1.2.2 L’environnement concurrentiel

EADM bénéficie d’un contexte concurrentiel favorable avec un nombre d’aménageurs implanté dans le Morbihan limité à quelques groupes immobiliers régionaux disposant de filiales situées en majorité sur la côte. Les pages jaunes renvoient 23 résultats pour le secteur « lotisseurs, aménageurs fonciers » du Morbihan, même si des groupes nantais peuvent intervenir sur le département.

2 LA GOUVERNANCE DE LA SEM

2.1 Les présidents directeurs généraux (PDG) et les directeurs délégués

2.1.1 Les conditions de rémunération des PDG

Depuis 2013, trois PDG se sont succédé à la tête d’EADM. Le président du conseil départemental du Morbihan, M. François Goulard, assure la présidence de la SEM depuis le 25 janvier 2019.

³ Source : « MeilleursAgents.com »

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements peuvent percevoir une rémunération ou des avantages particuliers à condition d'y être autorisés par une délibération expresse de l'assemblée délibérante qui les a désignés. La délibération prise à cet effet fixe le montant maximum des rémunérations ou avantages particuliers susceptibles d'être perçus, ainsi que la nature des fonctions qui les justifient. Les sommes allouées aux élus mandataires au titre des fonctions exercées au sein des SEML sont soumises au plafond de cumul des rémunérations fixés par les articles L. 2123-20, L. 3123-18 et L. 5211-12 du CGCT.

Alors que M. Pichard percevait 684 € par mois au titre de ses fonctions de PDG, son successeur, M. Nevannen, représentant de la commune de Pont-Scorff, a bénéficié d'une revalorisation sensible de sa rémunération en la portant à 2 200 €, soit un coût total pour EADM de 37 000 € en 2018. Faute d'autorisation préalable de la commune de Pont-Scorff attestée dans les procès-verbaux du conseil d'administration, cette rémunération apparaît irrégulière. M. Goulard ne percevait aucune rémunération pour l'exercice de ses fonctions de PDG.

Enfin, EADM n'exerce aucune vérification en matière de contrôle de plafonnement du cumul des indemnités perçues par les mandataires sociaux.

2.1.2 Les directeurs délégués

Un directeur général délégué est mis à disposition par la SCET Groupement d'employeurs (GE) afin d'assurer la direction opérationnelle d'EADM. Le coût de cette mise à disposition, de 173 000 € en 2017, est réparti entre EADM (70 % d'un temps plein avant 2015 et 80 % par la suite) et la SPL « Equipements du Morbihan » qui prend en charge le solde. En outre, le directeur délégué percevait jusqu'en 2018 une rémunération de 500 € brut d'EADM en qualité de mandataire social, soit 9 000 € par an, charges patronales comprises.

La SPL « Equipements du Morbihan »

La société anonyme publique locale (SPL) « Equipements du Morbihan », créée en 2014, a pour objet, dans le cadre de conventions d'assistance à maîtrise d'ouvrage conclues avec ses actionnaires :

- *de réaliser toutes études portant sur le patrimoine immobilier existant ou futur ;*
- *de construire tous équipements neufs, de réaliser tous travaux de démolition, de rénovation, de reconstruction ou d'extension d'équipements existants ;*
- *de procéder à la vente de leurs biens et équipements immobiliers.*

Le coût global de la gouvernance était donc de 184 000 € soit 13,8 % des produits d'exploitation de la structure en 2017 ; depuis janvier 2019, selon EADM, ce coût est ramené à 138 K€ du fait notamment de l'absence de rémunération du nouveau PDG et de la suppression du poste et de la rémunération afférente à la fonction de directeur général délégué.

2.2 Le conseil d'administration

Les statuts fixent le nombre de sièges d'administrateurs à 17 dont 11 pour les collectivités territoriales. Pourtant, à la suite de la recapitalisation de 2016, le nombre d'administrateurs des collectivités est de 12 dont 10 pour le conseil départemental. La chambre invite donc EADM à mettre ses statuts à jour ou à revoir la répartition des sièges attribués. La SEM a répondu que les statuts fixant le nombre de sièges d'administrateurs à 17 (dont 12 pour les collectivités territoriales) seront mis à jour conformément à l'Assemblée Générale de 2016.

2.3 Les actionnaires

En 2019, la société est composée de 43 actionnaires se répartissant 2 803 060 actions d'une valeur unitaire de 1,16 € et un capital social de 3 251 550 €. Les 36 collectivités disposent de plus de 80 % des actions, la chambre de commerce et d'industrie et les banques (CDC, Caisse d'Epargne de Bretagne, Crédit Agricole du Morbihan, Dexia et Arkéa) détiennent respectivement 1,71 % et 18,1 % du capital. Le département du Morbihan a augmenté sa part du capital social, passant de 57,38 % à 77,48 % de 2013 à 2017.

Tableau n° 2 : Evolution de l'actionariat d'EADM de 2013 à 2017

Actionnaires	Libellé	2013	2014	2015	2016	2017
Département du Morbihan	% du capital	57,38%	55,73%	55,66%	77,48%	77,48%
	Capital souscrit	1 634 000	1 587 000	1 585 000	2 519 300	2 519 300
	Capital libéré	1 634 000	1 587 000	1 585 000	2 519 300	2 519 300
	Nombre d'actions	817 000	793 500	792 500	2 171 810	2 171 810
	Nombre de sièges	9	9	9	10	10
Communes et intercommunalités	% du capital	2,69%	5,32%	5,29%	2,68%	2,68%
	Capital souscrit	101 500	148 500	150 500	87 290	87 290
	Capital libéré	101 500	101 500	150 500	87 290	87 290
	Nombre d'actions	50 750	74 250	75 250	75 250	75 250
	Nombre de sièges	2	2	2	2	2
Autres actionnaires (CDC, CA, CCI...)	% du capital	39,06%	39,06%	39,06%	19,82%	19,82%
	Capital souscrit	1 112 000	1 112 000	1 112 000	644 960	644 960
	Capital libéré	1 112 000	1 112 000	1 112 000	644 960	644 960
	Nombre d'actions	556 000	556 000	556 000	556 000	556 000
	Nombre de sièges	6	6	5	5	5
Total	% du capital	100%	100%	100%	100%	100%
	Capital souscrit	2 847 500	2 847 500	2 847 500	3 251 550	3 251 550
	Capital libéré	2 847 500	2 800 500	2 847 500	3 251 550	3 251 550
	Nombre d'actions	1 423 750	1 423 750	1 423 750	2 803 060	2 803 060
	Nombre de sièges	17	17	16	17	17
Valeur unitaire de l'action		2,00	2,00	2,00	1,16	1,16

Source : rapports de gestion 2013 à 2017 – Rectification des erreurs CRC

Courant 2016, EADM a procédé à une réduction de son capital social égale au montant des pertes cumulées jusqu'alors (1 195 950 €). Le prix nominal de l'action est alors passé de 2 € à 1,16 € suite à cette opération. Le département du Morbihan a par la suite acquis pour 1,6 M€ de nouvelles actions. Initialement de 2 847 500 €, le capital social est alors passé à 3 251 550 €. Cette technique appelée « coup d'accordéon » a pour but de permettre à la société de présenter une situation comptable plus saine et de poursuivre son activité dans de meilleures conditions.

L'article L. 1522-2 du CGCT précise que la participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social. Aussi, le département, plafonné dans sa capacité à recapitaliser la SEM, a apporté en supplément 2 M€ en compte courant d'associés en 2017. La délibération du conseil départemental prévoit un apport d'une durée de cinq années avec un remboursement in fine au plus tard le 31 octobre 2022.

Toutefois, l'article L. 1522-5 du CGCT dispose que « *L'apport en compte courant d'associés (...) est alloué dans le cadre d'une convention expresse entre la collectivité territoriale (...), d'une part, et la société d'économie mixte locale, d'autre part, qui prévoit, à peine de nullité : 1° La nature, l'objet et la durée de l'apport ; 2° Le montant, les conditions de remboursement, éventuellement de rémunération ou de transformation en augmentation de capital dudit apport.*

L'apport en compte courant d'associés ne peut être consenti par les collectivités territoriales et leurs groupements actionnaires pour une durée supérieure à deux ans, éventuellement renouvelable une fois. Au terme de cette période, l'apport est remboursé ou transformé en augmentation de capital. Aucune nouvelle avance ne peut être accordée par une même collectivité ou un même groupement avant que la précédente n'ait été remboursée ou incorporée au capital. Une avance ne peut avoir pour objet de rembourser une autre avance ».

L'absence de convention entre le département et la SEM et la durée trop longue de l'apport sous forme de compte courant d'associés entachent d'irrégularité le versement par le département de 2 M€ à EADM. Cette dernière déclare s'engager à procéder au remboursement de cette somme au département du Morbihan avant la fin de l'année 2019, pour être en règle avec la durée légale de deux ans de ce type d'avance.

Recommandation n° 1 Etablir une convention d'avances en compte courant d'associés conforme à la réglementation avec le conseil départemental du Morbihan.

2.4 Les relations avec la SCET

2.4.1 Le marché de prestations passé avec la SCET

EADM a attribué à la SCET, filiale de la Caisse des dépôts et consignations, un « marché de prestations d'assistance et de conseil pour la gestion et les actions de la société » le 22 décembre 2015 pour 186 603 € HT et 35 000 € HT sur 36 mois. Un premier avis d'appel public à la concurrence (AAPC) est paru le 30 octobre 2015 dans Ouest France 56 et sur le site centraledesmarchés.com. Cet avis a été annulé et remplacé le 12 novembre 2015, et la date limite de réception fixée au 8 décembre 2015. Il s'agissait dans un seul lot avec possibilité de sous-traitance de :

- Fourniture d'un accès à une base professionnelle d'échanges, de références, d'expériences et de données mutualisées dans les domaines de compétences de la société, prestations de conseil d'experts dans la gestion et le fonctionnement de la société ;

- Prestations de conseil d'experts dans le déroulement des opérations de construction et d'aménagement ;
- Assistance à la direction de la société ; ce point qui correspondait en réalité à la mise à disposition d'un directeur, a été retiré dans l'avis du 12 novembre 2015 ;
- Assurances : couverture aux meilleurs taux des risques inhérents au fonctionnement de la société et de ses activités par les contrats d'assurances groupés correspondants (option).

Le cahier des charges prévoyait la mise en relation avec d'autres directeurs et personnels de SEM d'aménagement, d'observatoires sur des sociétés comparables ou encore d'assurances. En présence d'un seul lot, l'hétérogénéité des prestations demandées et leurs spécificités ne permettaient pas à d'autres prestataires que la SCET de produire une offre. En réponse aux observations provisoires de la chambre, EADM a fait valoir qu'elle n'était pas soumise, en vertu de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, à une obligation d'allotissement de ce marché auquel il aurait pu être répondu en cotraitance ou sous-traitance. La chambre considère toutefois que le choix d'un lot unique a affecté le principe de libre accès à la commande publique.

2.4.2 Le contrat de mise à disposition du directeur passé avec la SCET GE

Le directeur général délégué est salarié de la SCET Groupement d'employeurs (SCET GE) qui le met à disposition d'EADM. Des frais de gestion sont prévus dans le contrat au titre de la contribution aux charges générales de la SCET GE. Une TVA est appliquée à l'ensemble de la facture (salaires et frais de gestion).

L'article L. 8241-1 du code du travail interdit toute « opération à but lucratif ayant pour objet exclusif le prêt de main-d'œuvre (...). Une opération de prêt de main-d'œuvre ne poursuit pas de but lucratif lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice (...) que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition ».

La Cour des comptes a pu constater, dans un rapport de novembre 2016 concernant la gestion de la SCET, que les modalités de partage du coût des rémunérations des cadres travaillant à la fois pour SCET-SA et pour SCET-GE devraient être clarifiées. Dès lors que SCET GE facture des frais de gestion dans des conditions non auditable par EADM et non prévues par le code du travail, le but non lucratif de la mise à disposition n'est pas démontré. La mise à disposition du directeur par SCET GE s'effectue dans des conditions juridiques contestables. En réponse aux observations provisoires de la chambre, EADM soutient que la question de la licéité de cette mise à disposition ne se pose pas « puisque cette opération se fait dans le cadre, autorisé expressément par la loi, du groupement d'employeurs ». La chambre note toutefois qu'en application de l'article L. 1253-1 du code du travail un groupement d'employeur ne peut se livrer qu'à des opérations à but non lucratif. SCET-GE facturant des frais de gestion dans des conditions non auditable, EADM ne dispose d'aucune garantie sur le caractère non lucratif de la mise à disposition. Celle-ci comporte donc un risque de qualification de prêt illégal de main-d'œuvre ou d'exercice illégal du métier d'agence d'intérim.

3 UN PILOTAGE ET UNE GESTION A CONFORTER

3.1 Une information insuffisante des actionnaires

Malgré une situation financière dégradée (voir 5^e partie) et de fréquents appels à ses actionnaires pour lui apporter des fonds propres, la SEM n'a pas sollicité d'audit auprès d'organisme spécialisé dans le conseil des SEM d'aménagement ou même du réseau SCET dont elle est membre.

Les actionnaires n'ont pu ainsi se fier qu'aux seules expertises internes, ce qui ne garantissait pas une appréciation objective de la situation d'EADM et de ses perspectives. La chambre recommande d'établir un plan de développement stratégique approuvé par le conseil d'administration. En réponse à ces remarques de la chambre, EADM indique avoir décidé, en septembre 2018, la réalisation d'un audit portant sur les perspectives d'avenir de la structure EADM et un audit approfondi, juridique et financier, décidé en janvier 2019.

Recommandation n° 2 Etablir un plan de développement stratégique approuvé par le conseil d'administration.

3.2 La stratégie commerciale

3.2.1 La réponse aux consultations

La SEM a répondu à 49 appels d'offres et en a remporté 38 entre 2013 et 2018. Si le nombre de marchés auxquels la SEM a proposé une offre apparaît faible, le taux de marchés obtenus est satisfaisant.

Sur un échantillon choisi aléatoirement de trois procédures de mises en concurrence⁴ remportées, EADM a pu bénéficier d'un avantage sur ses concurrents dans deux cas. Dans ces deux dossiers, EADM avait longuement participé à la définition de ces opérations d'aménagement⁵ tandis que la collectivité avait retenu des durées de mises en concurrence trop courtes pour permettre à des concurrents d'EADM de produire une offre de qualité⁶.

Le fort taux de marchés remportés peut donc s'expliquer par une situation concurrentielle favorable mais aussi par des relations privilégiées avec les collectivités.

⁴ La ZAC des oiseaux à BAUD, une concession d'aménagement de Plouhinec et la ZAC de Park Nevez de PLESCOP.

⁵ Selon la presse (Ouest France du 19 avril 2014 pour la ZAC des oiseaux et Ouest France du 20 décembre 2015 pour l'opération sur Plouhinec).

⁶ Pour la ZAC des Oiseaux, la publicité publiée le 23 octobre 2013 (lors des congés scolaires) fixait, pour une ZAC de 3,7 M€ de dépenses pour une surface de 8,4 Ha, une date de remise des offres au 14 novembre 2013. L'avis d'appel public à concurrence de la concession d'aménagement de Plouhinec a été envoyée le 2 septembre pour une date limite de remise des offres fixée au 29 septembre 2015.

3.2.2 La commercialisation

Deux agents sont chargés de la commercialisation des lots. La SEM s'est également dotée d'un site dédié à la commercialisation (www.achat-terrain-56.com). Aussi, les cessions de lots libres ont fortement augmenté sur l'année 2017, passant de 5,9 M€ en 2016 à 8,2 M€ en 2017 avec une augmentation des ventes en nombre de lots qui passent de 86 à 150 entre 2016 et 2017 ce qui a permis une diminution des stocks de terrains.

3.3 Un manque de fiabilité des informations comptables communiquées aux actionnaires

3.3.1 L'imputation comptable du solde des opérations d'aménagement

Le règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement dans les sociétés d'économie mixte locales adapte le plan comptable général aux spécificités des opérations d'aménagement. Ce règlement distingue deux situations : les opérations d'aménagement concédées aux risques et profit du concédant, et celles aux risques et profit du concessionnaire :

- Pour les premières, le résultat intermédiaire provisoire de la concession est enregistré en bas de bilan dans des comptes de régularisation (compte 482 « Neutralisation du résultat intermédiaire provisoire d'une opération d'aménagement concédée aux risques et profits du concédant »).
- Pour les secondes, le résultat financier d'une concession n'est dégagé qu'à la clôture définitive de l'opération du fait de la nature des contrats et des obligations d'ordre public qui pèsent sur le concessionnaire et en vertu du principe de prudence. En cours de concession, ce résultat est neutralisé par la constitution d'une provision dans ses comptes. La perte réalisée sur une opération en cours entraîne, à chaque arrêté de comptes, un réajustement de la provision pour risques de pertes à terminaison.

Des opérations menées aux risques de la SEM selon les termes mêmes des traités de concession sont présentées en bas de bilan dans des comptes de régularisation pour plus de 3 M€, tant en actif qu'au passif, alors que des provisions auraient dû être comptabilisées.

Ce traitement comptable résulte d'une analyse des risques contenus dans les traités de concession sans que celle-ci ne soit pourtant explicitée dans les documents comptables.

Dans sa réponse, EADM estime que le traité de concession de cette opération stipule, pour son règlement final, que « si le solde d'exploitation est négatif, le concédant est débiteur de son montant au titre d'une participation ». Dès lors, les risques seraient couverts. La chambre observe néanmoins que le même article précise que « si le solde d'exploitation est négatif, le Concédant est débiteur de son montant à titre de participation (...), dans la limite du montant contractuellement défini à la présente concession, approuvé avant l'arrêt des comptes ». En omettant un éventuel plafonnement, l'analyse d'EADM ne prend pas en compte d'éventuels risques en cas de désaccord avec la collectivité concédante. La chambre invite EADM à motiver ses choix comptables dans ses annexes.

3.3.2 Une opération maintenue à tort dans les comptes

L'annexe jointe aux états financiers de 2017 précise que l'opération de Pontivy restait à clôturer au 31 décembre 2017 avec des participations à recevoir alors que la collectivité a clôturé cette opération et versé à EADM en 2015 le solde de cette opération. C'est donc à tort qu'EADM a inscrit cette opération dans son bilan pour des montants significatifs (467 000 € en provisions, 401 000 € en neutralisation de résultat intermédiaire et 507 000 € de participations à recevoir alors qu'elles ont déjà été encaissées par la SEM).

Le bilan de l'exercice 2017 certifié par le commissaire aux comptes était donc inexact.

Dans sa réponse, EADM estime que l'opération de la ZAC du Talin à Pontivy est toujours en cours de clôture faute de quitus, et donc aucun solde d'opération n'a été versé par EADM ou par la collectivité.

La chambre observe qu'une délibération de la commune portant approbation de l'opération de la ZAC de Talin a été adoptée en septembre 2015 et que la commune s'est acquittée des sommes dues la même année. Le quitus exigé par EADM, disposition contractuelle qui n'est pas prévue par le code de l'urbanisme, a vocation à dégager l'aménageur de toute obligation contractuelle. Cette disposition, qui vise une garantie juridique, ne permet donc pas de garder dans son bilan des actifs qu'elle ne détient plus.

En tardant à clôturer ses opérations sur un motif manifestement inexistant, EADM garde indument une trésorerie qui devrait revenir aux collectivités depuis quatre ans. La chambre demande que ces opérations soient clôturées au plus tôt.

3.3.3 Des annexes aux comptes annuels incomplètes

L'arrêté du 14 décembre 1999 portant homologation des règlements n° 99-04, n° 99-05 et n° 99-06 du comité de la réglementation comptable précise que l'annexe aux comptes annuels doit comporter de manière explicite et pour chaque concession les informations issues des comptes rendus financiers annuels telles que les montants cumulés des produits réalisés depuis le début de la concession, le montant global de l'excédent final ou de la quote-part de l'excédent final de l'opération devant revenir au concédant.

L'annexe relative aux opérations ne renseigne pas les produits réalisés depuis le début de la concession. Cette information est pourtant essentielle pour permettre aux actionnaires une appréhension du retard enregistré sur les opérations et donc sur des risques portés par la SEM.

La société est invitée à combler cette lacune. EADM indique que cette information obligatoire sera rajoutée à l'annexe des états financiers pour les prochains exercices.

Recommandation n° 3 Etablir des annexes aux états financiers conformes à la réglementation.

3.3.4 Des écarts entre les CRACL et les annexes

Alors que les comptes des SEM d'aménagement doivent être cohérents avec le contenu des comptes rendus d'activité aux collectivités locales (CRACL), des écarts apparaissent sur certaines opérations.

Ainsi, le déficit prévisionnel de l'opération de la ZAC cœur de Poulfranc à Séné est présenté pour 5,9 M€ dans les comptes 2017 avec une participation de la collectivité équivalente alors que le CRACL 2016 prévoyait un déficit hors participation de 7,9 M€.

3.3.5 Des risques qui ne sont pas portés à la connaissance des actionnaires

La ZAC située sur la commune d'Allaire qui se termine le 26 novembre 2019 est caractérisée par des stocks de 421 000 € et un déficit prévisionnel de l'opération de 671 000 €, malgré une participation de la collectivité de 605 000 €. Sur 204 logements prévus, seuls 34 lots étaient commercialisés en 2017. Une délibération en date du 19 décembre 2017 de la commune d'Allaire fait état de désaccords concernant le bilan figurant au CRACL 2016. Ce dernier comporterait, selon la délibération, des écarts significatifs avec les divers documents de travail remis au cours de l'année 2016. Enfin, la commune relevait des modalités de participation financière qui n'étaient pas conformes au contrat de concession. Aussi, la commune a-t-elle refusé d'approuver le CRACL et la modification de sa participation.

De même, la commune de Carnac a confié à EADM l'aménagement de deux opérations en une seule concession d'une durée de sept ans en décembre 2012. Les bilans prévisionnels initiaux de chacun des secteurs ressortaient avec un déficit de 970 000 € pour l'opération de Bellevue compensé par une participation d'équilibre tandis que l'opération Parc Belann devait être équilibrée. D'importantes modifications dans le programme et des imprévus ont dégradé le bilan de cette concession à hauteur de 1,5 M€. Le résultat prévisionnel de l'opération ressortait fin 2017 avec un déficit de 3,257 M€ couvert, selon les comptes d'EADM, par une participation équivalente sans que celle-ci ne soit documentée. La commune a fait part de son intention de sortir de cette concession pour la confier à un autre organisme⁷.

L'article « 26.1.3 Règlement final » du traité de concession précise que la collectivité couvrira le déficit d'exploitation de la concession dans la limite du montant contractuellement défini et approuvé avant l'arrêt des comptes. Or le dossier d'EADM ne comportait pas de délibération attestant de l'accord de la commune pour porter un déficit de 3,2 M€.

Ces deux opérations sont porteuses de risques de contentieux et de pertes potentielles pour EADM qui justifieraient la constitution de provisions. De plus, cette information n'a pas été portée à l'attention des actionnaires et des tiers.

⁷ Le Télégramme du 28 mars 2018.

3.3.6 Une valeur des stocks erronée

Les opérations menées sur la commune de Carnac ne font plus l'objet d'une valorisation de stocks au 31 décembre 2017 alors même que l'opération n'est pas clôturée, que des terrains ont été acquis, que les ventes ont été marginales et qu'EADM attribuait une valeur de 3,368 M€ à ces stocks en 2016. En 2017, la SEM a procédé à leur annulation par l'augmentation de son chiffre d'affaires alors qu'aucune vente n'a été réalisée pour justifier cette écriture.

Le chiffre d'affaires de l'exercice 2017 est donc surévalué de 3,368 M€ sur un total de 17,1 M€, et les stocks sont réduits d'autant, ce qui a pu induire en erreur les tiers et les actionnaires.

Dans sa réponse, EADM estime que l'avancement des recettes sur l'opération de Carnac est à 100 % du fait d'un accord verbal qui justifierait l'inscription d'un chiffre d'affaires non encaissé. Toutefois, en l'absence de formalisation de cet accord, EADM ne pouvait pas estimer réalisées les cessions et donc sortir les terrains des stocks.

Cette erreur n'a pas empêché la certification des comptes de l'exercice 2017 par le commissaire aux comptes.

La chambre relève d'importantes lacunes dans la présentation des comptes 2017 qui ne donnent pas une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice, de la situation financière et du patrimoine de la SEM. Cette pratique a conduit à dissimuler la véritable situation d'EADM en matière de risques ou encore de chiffre d'affaires. En produisant des informations comptables inexactes, les mandataires sociaux se sont exposés aux risques judiciaires prévus par l'article L. 242-6 du code de commerce.

Par l'absence de formulation de réserves et en certifiant les comptes sans alerter les dirigeants d'EADM de l'existence de risques, d'irrégularités et d'inexactitudes dans les bilans produits, le commissaire aux comptes a manqué à ses obligations professionnelles issues de l'article L. 823-16 du code de commerce.

3.4 La gestion de la dette et de la trésorerie

3.4.1 Une gestion de la trésorerie en pool d'opérations

EADM gère de manière consolidée la trésorerie des opérations qu'elle mène pour le compte de ses collectivités clientes sous forme de mandats et de concessions. La mise en place d'une gestion mutualisée de la trésorerie (pool bancaire) permet de dégager des financements : les excédents de trésorerie de certaines opérations financent les déficits de trésorerie des autres. Cette pratique peut avoir des aspects positifs à court terme, dans le cas d'un rythme correct de commercialisation, car elle induit peu de frais financiers et permet de désendetter la structure. Toutefois, à moyen et long terme, ce mécanisme de financement peut s'avérer risqué car il peut entraîner des découverts, voire la cessation de paiements, si la commercialisation des opérations en cours n'est pas à la hauteur des besoins de financement et que les établissements bancaires refusaient tout refinancement d'opérations en difficulté. Par ailleurs, ce mode de financement ne permet pas de projections à long terme.

Sur 43 opérations disposant de trésorerie, 17 avaient un besoin de trésorerie au premier trimestre 2018 à hauteur de 5,4 M€ (dont 1,9 M€ pour l'opération de Carnac et 1,2 M€ pour la ZAC de Mané Mourin Lavarion). Les opérations excédentaires grâce à des emprunts ou des avances consenties par des collectivités, financent les opérations déficitaires en trésorerie. Les premières supportent un coût de financement qui profite aux secondes.

La fongibilité du compte de pool de trésorerie ne dispense pas la société d'individualiser les opérations, ce qu'EADM fait. Toutefois, l'utilisation d'emprunts ou d'avances pour une autre opération que celle à laquelle ils sont affectés représente un risque juridique si ce moyen était soulevé pour demander la rupture de la concession par une collectivité concédante.

3.4.2 Le plan de trésorerie

La SEM a adopté un plan de trésorerie sous tableur avec une feuille pour chacun des trois exercices 2018 à 2020. Les seules informations qui y figurent sont les mouvements de prêts, les dépenses et recettes d'opérations et les participations ainsi que le stock de trésorerie au 1^{er} janvier et au quatrième trimestre. Le capital de la dette due n'est pas rappelé. L'horizon de ce plan de trésorerie apparaît insuffisant pour des opérations qui peuvent durer au-delà de trois années. Pour la feuille relative à l'exercice 2020, recettes et dépenses opérationnelles ne sont pas renseignées.

Ce tableau est revu trimestriellement par la responsable des finances avec les chargés d'opération, le directeur des opérations et le directeur délégué. EADM ne dispose pas de logiciel de gestion de dette mais utilise le module « emprunts » de son logiciel de gestion des opérations. Elle n'a donc pas d'outil de gestion globale permettant une prospective aisée. La chambre invite la SEM à élaborer un plan de trésorerie consolidé des opérations sur l'ensemble de la période de chaque CRACL.

3.4.3 La politique de gestion de la dette

Le métier de l'aménagement se caractérise par d'importants décalages entre les décaissements liés aux acquisitions et aménagements à réaliser et les encaissements du produit des ventes de terrains aménagés.

Jusqu'en 2016, la SEM avait pour stratégie de mobiliser des emprunts *in fine*⁸, qu'elle remboursait au fil des encaissements des ventes de terrains pour certaines opérations. Elle a depuis changé sa stratégie de financement, privilégiant des remboursements à annuités constantes. Cette nouvelle stratégie déconnecte encaissements et décaissements et repose sur une gestion de la trésorerie globalisée. EADM se met ainsi dans la situation de devoir rembourser des emprunts pour des opérations dont la commercialisation n'a pas commencé ou est différée. Un retard dans le rythme des ventes mettrait EADM dans une situation critique.

⁸ Le prêt *In Fine* est un prêt qui permet à l'emprunteur de ne se s'acquitter que des intérêts pendant la durée du crédit. Le remboursement du capital est effectué lors du paiement de la dernière annuité.

3.5 La gestion des ressources humaines

3.5.1 L'organisation

L'organisation de la SEM repose sur deux pôles principaux et une cellule juridique. Le premier pôle a une vocation opérationnelle et le second une vocation administrative et financière mais aussi commerciale. La direction opérationnelle compte sept agents, dont le responsable, et la gestion des marchés compte cinq agents.

Les effectifs sont passés de 24 salariés (dont une mise à disposition, 15 cadres et 9 agents de maîtrise) en 2014 à 19 en 2016 (dont 9 cadres, une personne mise à disposition et 9 agents de maîtrise). La masse salariale par agent est stable sur la période grâce au départ en retraite de l'ancien directeur. Hors personnel mis à disposition par la SCET, le salaire moyen a augmenté passant de 56 000 € en 2013 à 60 500 € en 2017.

Tableau n° 3 : La masse salariale

	2013	2014	2015	2016	2017	%
salariés hors mis à disposition	23	24	22	19	18	-5,9%
Masse salariale et charges	1 290 118	1 337 044	1 389 796	1 043 900	1 089 228	-4,1%
Masse salariale par agent	56 092	55 710	63 173	54 942	60 513	1,9%

Source : d'après rapports de gestion

3.5.2 Le temps de travail

Le protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) prévoit un temps de travail de 208 jours pour les cadres non-salariés avec 14 jours d'ARTT et 30 jours de congés payés. Les salariés non cadres travaillent 37,5 heures par semaine et disposent de 15 jours de repos RTT soit 1 560 heures annuelles en moyenne.

Le temps de travail est donc inférieur à la convention SYNTEC qui prévoit un maximum fixé à 218 jours de travail par an, journée de solidarité incluse, ou encore un plafond de 1 610 heures annuelles.

Ce dispositif favorable aux salariés représente un coût pour la SEM, ce qui réduit sa compétitivité.

3.5.3 La gestion des emplois et des compétences

EADM utilise les fiches métier de l'aménagement rédigées par la SCET mais ne les a pas adaptées à ses particularités pour établir des fiches de poste.

Les CV des agents ne sont pas disponibles sur le site de la SEM même si elle dispose de versions actualisées qu'elle remet lors des réponses à des consultations. Les six chargés d'opérations ont des formations de géographes ou d'urbanistes pour cinq d'entre eux, un autre a un DUT « génie thermique » et un master d'administration des entreprises.

Selon l'APEC, un chef de projet aménagement est chargé du montage et du suivi des programmes d'aménagement, depuis la prospection foncière jusqu'à l'achèvement des travaux de viabilité. Il a pour mission de réaménager des terrains, qu'ils soient constructibles ou non, dans le cadre de projets qui dépassent l'échelle du bâtiment. De même, selon la SCET, « *le responsable d'opération assure, pour le compte de collectivités locales, le rôle de maître d'ouvrage d'opérations d'aménagement et/ou de superstructures en milieu rural ou urbain dans le cadre de Concessions Publiques d'Aménagement ou de mandats de construction, d'infrastructure ou d'espaces publics. Il pilote toutes, ou en partie, les phases (études, montage, réalisation de travaux, commercialisation, clôture d'opérations) sous tous les aspects, juridiques, financiers et techniques tout en coordonnant les partenaires et intervenants concernés (BE, prestataires, administrations...)* ».

Les compétences attendues d'un chef d'opération sont à la jonction de plusieurs disciplines (architecture, urbanisme, aménagement urbain ou politique de la ville, géographie et aménagement territorial, ingénierie en particulier en aménagement). Les compétences des responsables sont couvertes en matière d'urbanisme, d'architecture mais pas en matière technique. Cette lacune peut être pénalisante dans les métiers liés à la construction de superstructures visée par EADM qui ne peut pas exercer un contrôle suffisant sur ses fournisseurs.

3.5.4 Les conditions de licenciement

Selon le journal de paie de 2015, la SEM s'est acquittée cette année-là de 118 237 € d'indemnités de licenciement dans des conditions permises par l'accord d'entreprise, plus généreuses que ce que prévoyait la convention collective, alors même qu'EADM rencontrait des difficultés financières et devait faire appel à son actionnaire de référence pour être recapitalisée.

Un contrôle mené par l'URSSAF a porté notamment sur les licenciements économiques effectués en juillet 2015. Les indemnités allouées à quatre salariés concernés pour 79 000 € dépassaient les limites prévues par la convention collective des bureaux d'études de 38 732 €. Ces dépassements n'ayant pas donné lieu à une déclaration CSG et RDS, EADM a fait l'objet d'un redressement (sans pénalité) à hauteur de 3 099 €.

3.6 La gestion des achats

EADM s'est dotée d'un guide des achats sur l'ensemble de la période. Les conditions de mise en concurrence y sont prévues notamment en matière de publicité et de délais minimum de remise des offres en fonction de seuils décrits dans les tableaux n°4. Les délais de publicité sont de 22 jours à compter de l'envoi de l'avis à la publication, pour des marchés pouvant aller de 90 000 € HT à 221 000 € HT pour la fourniture de biens et services ou jusqu'à 5,5 M€ pour des marchés de travaux.

Tableau n° 4 : Modalités de passation des marchés à procédure non formalisée

CAS N°1 – MARCHÉS DE TRAVAUX D'UN MONTANT INFÉRIEUR À 5.548.000,00 € HT

Montant du marché	Procédure	Publicité	Délais minimum de remise des candidatures et/ou offres	Ouverture des plis	Sélection des candidatures en proc. restreinte	Attribution du marché	Signature du marché
M. ≤ 25 000 € HT	Sans publicité ni mise en concurrence. Négociation directe avec un opérateur						PDG ou son délégué
25 000 € HT < M. < 50 000 € HT	Consultation directe d'un minimum de 3 prestataires avec négociation possible		8 jours minimum à compter de l'envoi de la lettre de consultation	Service concerné	Décision du PDG ou de son délégué après avis du responsable d'opérations concerné		PDG ou son délégué
50 000 € HT ≤ M. < 90 000 € HT	Procédure adaptée de type ouvert ou restreint avec négociation possible	JAL et/ou presse spécialisée	15 jours minimum à compter de l'envoi de l'avis à la publication	Service concerné	Décision du PDG ou de son délégué après avis du responsable d'opérations concerné		PDG ou son délégué
90 000 € HT ≤ M. < 500 000 € HT	Procédure adaptée de type ouvert ou restreint avec négociation possible	JAL et/ou presse spécialisée + sur site de dématérialisation	20 jours minimum à compter de l'envoi de l'avis à la publication	Service concerné	Décision du PDG ou de son délégué après avis du responsable d'opérations concerné		PDG ou son délégué
500 000 € HT ≤ M. < 5 548 000 € HT	Procédure adaptée de type ouvert ou restreint avec négociation possible	JAL et/ou presse spécialisée + sur site de dématérialisation	22 jours minimum à compter de l'envoi de l'avis à la publication	Service concerné	Décision du PDG ou son délégué après avis après de la commission technique	Décision du PDG ou de son délégué après avis de la commission technique	PDG ou son délégué

CAS N°2 – MARCHÉS DE FOURNITURES ET SERVICES D'UN MONTANT INFÉRIEUR À 221.000,00 € HT

Montant du marché	Procédure	Publicité	Délais minimum de remise des candidatures et/ou offres	Ouverture des plis	Sélection des candidatures (en proc. Restreinte)	Attribution du marché	Signature du marché
M. ≤ 25 000 € HT	Sans publicité ni mise en concurrence. Négociation directe avec un opérateur						PDG ou son délégué
25 000 € HT < M. < 35 000 € HT	Consultation directe d'un minimum de 3 prestataires avec négociation possible		8 jours minimum à compter de l'envoi de la lettre de consultation	Service concerné	Décision du DGD après avis du responsable d'opérations concerné		PDG ou son délégué
35 000 € HT ≤ M. < 90 000 € HT	Procédure adaptée de type ouvert ou restreint avec négociation possible	JAL et/ou presse spécialisée et/ou site de dématérialisation	15 jours minimum conseillé à compter de l'envoi de l'avis à la publication	Service concerné	Décision du DGD après avis du responsable d'opérations concerné		PDG ou son délégué
90 000 € HT ≤ M. < 221 000 € HT	Procédure adaptée de type ouvert ou restreint avec négociation possible	JAL et/ou presse spécialisée + sur site de dématérialisation	22 jours minimum à compter de l'envoi de l'avis à la publication	Service concerné	Décision du DGD après avis de la commission technique	Décision du DGD après avis de la commission technique	PDG ou son délégué

Source : guide des achats 2018 - EADM

En matière de marchés à procédure adaptée, la détermination des délais de remise des offres est laissée à la libre appréciation de la SEM sous le contrôle du juge. Toutefois, afin de garantir le libre accès à la commande publique, les règles de passation des marchés doivent tenir compte du montant du marché, de la nature des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats. Les délais accordés doivent ainsi permettre aux opérateurs économiques intéressés de préparer leur dossier de candidature et leur offre. Le juge administratif a ainsi pu estimer insuffisant un délai de remise des offres de 16 jours pour un marché de 60 000 euros HT et pour lequel la visite des lieux s'imposait⁹. Les accords de l'organisation mondiale du commerce prévoient une date limite pour la présentation des demandes de participation supérieure à 25 jours à compter de la date de publication de l'avis. Enfin, le délai de remise des plis doit être calculé à compter de la date de publication de l'avis de marché et non à compter de la date d'envoi à l'organe assurant la publicité¹⁰.

Les délais retenus par EADM de 22 jours à compter de l'envoi de l'avis pour publication apparaissent trop courts pour permettre à l'ensemble des opérateurs économiques de se porter candidats. Outre les risques juridiques d'annulation de ses procédures sur le motif de la violation du principe de liberté d'accès à la commande publique, EADM ne se met pas en situation d'organiser une mise en concurrence efficace dans ses achats.

Sur un échantillon de huit marchés¹¹ choisis aléatoirement, quatre avaient des délais de remise des offres inférieurs à 25 jours entre la date de publication effective et la date limite de remise des offres. Deux d'entre eux n'ont reçu qu'une seule offre¹² tandis qu'un marché de maîtrise d'œuvre a reçu un faible nombre de candidatures pour ce type de marché¹³.

Deux des rapports d'analyse des offres rédigés par des maîtres d'œuvre¹⁴ apparaissent insuffisants dans le rappel de la procédure de mise en concurrence et dans la motivation des notes, limitant ainsi les possibilités de contrôle de la commission chargée du jugement des offres.

Le marché de maîtrise d'œuvre du lotissement d'activités à Kerros-Bisconte (Plouhinec) dont l'AAPC a été envoyé à la publication le 27 janvier 2016 et publié le 30 pour une date limite de remise des candidatures fixée au 15 février à midi, a reçu quatre candidatures. La valeur estimée des travaux était de 776 000 €. Les critères de sélection des offres renaient une pondération de la note relative au prix de 40 %.

⁹ TA de Lille, 16 mars 2011, Société Fornells, n°1101226.

¹⁰ CE, 5 août 2009, Région Centre, n°307117.

¹¹ Marché 17/088 – M167 - Josselin (réaménagement centre-ville) ; Marché 17/070 – M168 - Questembert groupe scolaire (MOE) ; Marché 17/045 – M160-3 – Mise hors d'eau/hors d'air du presbytère à Pluméliau (Gros œuvre); Marché 17/001 – M146 – Plateforme technico-nautique (tranche 2) à Arzon – Terrassement, voierie, ... - ; Marché 16/150 – M156 – Réalisation d'un bâtiment technique au port de pêche de Lorient Keroman (Maçonnerie). Les marchés de maîtrise d'œuvre Commune de Plouhinec – Parc Le Biscoet –; de la Commune de Baud – ZAC des Oiseaux ; de la commune de Plescop – Park Nevez.

¹² Les lots 1 et 2 du marché 17/045 – M160-3 – Mise hors d'eau/hors d'air du presbytère à Pluméliau attribués pour 207 000 et 26 000 € et le marché 16/150 – M156 « construction d'un bâtiment technique à usage d'ateliers », lot 2 « maçonnerie » avec une seule offre maintenue pour 670 000 €.

¹³ Lotissement d'activités à Kerros-bisconte à Plouhinec.

¹⁴ Le marché 17/045 – M160-3 et le marché 16/150 – M156.

Le prix proposé par le candidat retenu était de 31 700 € alors que le moins disant proposait une offre de 26 005 €. La note « prix » du groupement retenu était de 19, le moins-disant ayant 20. Cet écart de 5 % entre les notes des deux candidats ne paraît pas refléter un écart de prix de 18 %. L'échelle de notation apparaît inappropriée et a abouti à modifier le classement des offres reçues au bénéfice d'un candidat qui n'aurait pas été retenu par EADM avec une échelle de notation du critère « prix » plus respectueuse de la réalité des écarts de prix. Par cette évaluation inappropriée du critère prix, EADM a méconnu le principe d'égalité de traitement des candidats ce qui l'exposait à un risque d'annulation de la procédure en cas de recours d'un candidat évincé.

La chambre relève les insuffisances de la politique d'achat d'EADM et lui recommande de modifier son guide des achats afin de retenir des délais de publicité adaptés.

Suite à l'observation de la chambre EADM indique son intention d'allonger les délais du guide des achats à compter du 1^{er} janvier 2020 au plus tard en prévoyant un délai de 25 jours minimum.

Recommandation n° 4 Allonger les délais de consultation à compter de la date de publication de l'avis pour les rendre suffisamment adaptés à la nature de ses achats.
--

4 LA GESTION DES OPERATIONS DE CONCESSION

EADM est maître d'ouvrage dans le cadre d'opérations de concession d'aménagement, ce qui implique qu'elle doit acquérir tout ou partie des terrains et immeubles compris dans le périmètre de l'opération, réaliser les travaux d'aménagement et d'équipement, et céder les terrains ainsi aménagés.

Pour cela, elle procède à toutes les études opérationnelles et est associée le cas échéant aux procédures de révision du plan local d'urbanisme (PLU).

Un échantillon de plusieurs opérations sélectionnées en raison de leur importance en termes de valeur de stocks a fait l'objet d'un examen.

En outre, les opérations menées sur la ZAC de Carnac et d'Allaire ont été examinées en raison des risques encourus par EADM.

Tableau n° 5 : Suivi d'un échantillon de 10 opérations de concession

Suivi d'un échantillon de 10 opérations de concession															
OP	Nom	Ville	Signature du contrat	Fin initialement prévue	Fin (CRAC 2017)	Libellé	Montant prévisionnel initial	Montant prévisionnel total au 31/12/2013	Montant prévisionnel total au 31/12/2017	Ecart initial / 2017	Montant total réalisé au 31/12/2013	Montant total réalisé au 31/12/2017	Taux de réalisation 2013 / initial	Taux de réalisation 2017 / initial	Taux de réalisation 2017 / Prév. 2017
OP150	Ecoquartier de Francheville	Sarzeau	2006	2012	2023	Dépenses	7 465 735	7 294 505	7 274 415	-191 320	3 746 342	5 987 465	50,2%	80,2%	82,3%
						Recettes	7 465 735	7 294 505	7 274 415	-191 320	104 205	3 679 415	1,4%	49,3%	50,6%
OP145	ZAC Cœur de Pouffanc	Séné	2011	2021	2024	Dont participations	2 560 000	2 796 700	2 844 700	284 700	100 000	2 244 700	3,9%	87,7%	78,9%
						Recettes	12 339 000	12 344 489	11 685 906	-653 094	1 707 115	6 016 409	13,8%	48,8%	51,5%
OP142	ZAC du Redo 3	Arzon	2008	2015	2024	Dont participations	7 552 000	7 895 606	7 813 260	-653 094	707 932	3 445 260	5,7%	40,0%	42,2%
						Recettes	5 050 000	5 762 235	5 762 235	712 235	697 260	3 139 897	9,2%	45,6%	44,1%
OP140	Lotissement La Grée du Loc	Theix-Noyal	2010	2016	2020	Dont participations	2 904 370	3 808 075	3 380 413	-476 043	1 497 755	2 744 131	51,6%	94,5%	81,2%
						Recettes	2 904 370	3 948 076	3 520 413	-616 043	17 227	1 290 746	0,6%	44,4%	36,7%
OP138	ZAC de Kertuy Kerrolay	Marzan	2009	2015	2020	Dont participations	3 569 000	3 770 815	3 811 905	242 905	1 469 317	1 668 286	41,2%	46,7%	43,8%
						Recettes	3 569 000	3 770 815	3 811 905	242 905	12 784	635 082	0,4%	17,8%	16,7%
OP134	ZAC de Mené Mourin Lavarion	Le Bono	2008	2018	2021	Dont participations	290 000	290 000	290 000	0	0	200 000	0,0%	69,0%	69,0%
						Recettes	9 385 000	12 425 448	13 190 806	3 805 806	4 707 176	6 760 678	50,2%	72,0%	51,3%
OP131	ZAC d'Ar Graell	Lauzach	2007	2013	2020	Dont participations	4 336 000	5 335 424	5 298 473	-962 473	0	2 724 462	54,8%	62,8%	51,4%
						Recettes	4 336 000	5 335 424	5 298 473	-962 473	1 201 359	1 549 609	27,7%	35,7%	29,2%
OP125	ZAC du Pomant	Ambon	2007	2013	2023	Dont participations	4 301 000	4 130 620	4 115 885	-185 115	2 482 350	3 129 092	57,7%	72,8%	76,0%
						Recettes	4 302 000	4 130 620	4 115 885	-186 115	1 070 417	1 820 258	24,9%	42,3%	44,2%
OP124	Lotissement Le Clos d'Arzhig	Saint Glidas de Rhuy	2007	2013	2021	Dont participations	3 617 000	3 069 246	3 214 112	-402 888	2 326 417	2 879 856	64,3%	79,6%	89,6%
						Recettes	3 617 000	3 069 247	3 112 112	-504 888	48	821 817	0,0%	22,7%	26,4%
OP121	ZAC de Beausoleil	Saint Avé	2006	2014	2024	Dont participations	13 160 000	17 683 000	18 385 318	5 225 318	9 911 000	13 433 886	75,3%	102,1%	73,1%
						Recettes	13 160 000	17 932 000	18 385 318	5 225 318	6 784 000	10 564 065	51,6%	80,3%	57,5%
							293 478	293 000	293 478	293 000	293 478	100,0%	100,0%	100,0%	

Source : à partir des contrats de concession / avenants / CRAC

4.1 Les conditions financières

4.1.1 Des durées de concessions initiales peu réalistes

4.1.1.1 Des durées trop ambitieuses ...

Les contrats de concessions examinés ont systématiquement fait apparaître des durées prévisionnelles d'opérations trop courtes. Ces durées étaient généralement fixées à six ans et ont dû être allongées en moyenne de sept années par avenants successifs.

Les opérations menées par EADM sont souvent mixtes avec des programmes de logements sociaux et des acquisitions par des particuliers dans des communes soit rurales (Allaire), soit touristiques (Ruys, Sarzeau, Ambon, Le Bono). Elles concernent également parfois des opérations plus complexes de renouvellement urbain comme à Sarzeau où EADM aménage un écoquartier. Dans ce dernier cas, la durée de six années apparaît peu en phase avec ce type d'opérations. Ces opérations s'inscrivent souvent dans une politique d'habitat destinée à offrir un foncier accessible au plus grand nombre, en particulier dans les communes littorales au foncier plus cher. Les programmes proposés peuvent s'écarter de la demande foncière, ce qui suppose d'envisager des durées longues pour ces opérations.

De même, certains programmes ont pu évoluer sensiblement. A titre d'exemple, la ZAC de Beausoleil à Saint-Avé a vu sa prévision de recettes passer de 13,1 M€ à 18,4M€ entre 2006 et 2017. Initialement prévue pour une durée de huit ans, elle a été prolongée de dix années supplémentaires.

D'autres opérations apparaissent trop ambitieuses pour aboutir dans un délai conforme à la durée de la concession. Ainsi, la commune du Bono¹⁵, située sur le littoral, a confié l'aménagement d'une ZAC sur une durée de dix années avec pour objectif de favoriser l'accueil de primo-accédants en raison de ses prix du foncier supérieurs à la moyenne départementale¹⁶. Ce projet de ZAC prévoyait la réalisation de 360 logements dont 20 % de logements sociaux. La moitié de ces logements est destinée à des logements individuels (lots libres) tandis que l'autre moitié sera destinée à des logements en petits collectifs et intermédiaires. Le prix d'achat est de 199 € le m² en 2017. Le CRACL relève des difficultés de commercialisation des ilots collectifs et des maisons de ville. Concernant les ilots collectifs, il a même été pris la décision de les transformer en lots libres.

Le décalage entre le marché et le programme confié à EADM a entraîné un retard du projet et l'a rendu déficitaire en trésorerie de 1,2 M€ au 31 décembre 2017. Sur 12,3 M€ de concessions prévues, seules 4,4 M€ ont été réalisées en 2017. La date de fin de la concession indiquée dans le CRAC (2021) apparaît ambitieuse.

¹⁵ La commune compte 2 347 habitants.

¹⁶ Le prix médian du foncier libre sur la commune est supérieur à 250 € / m².

La ZAC « Bande du Moulin » située à Allaire, d'une surface de 14 hectares et d'une durée de dix années à compter de 2009 prévoyait 240 logements répartis entre 150 petits collectifs et intermédiaires et 90 logements individuels. Ce programme apparaît ambitieux à l'horizon 2019 (date de clôture de la concession) pour une commune rurale de 3 841 habitants dont la population a augmenté de 280 habitants entre 2008 et 2016. L'opération a été modifiée depuis 2014 avec un montant prévisionnel des cessions de 3,03 M€ en 2014, revu à 0,561 M€ en 2017. De même, le poste des travaux est passé de 2 M€ en 2014 à un prévisionnel de 0,631 M€ en 2017.

Sur les dix opérations observées, toutes ont dû faire l'objet d'avenants de prolongation. EADM indique avoir fixé des durées plus longues (entre 8 et 15 ans) sur ses quatre dernières opérations de concession.

4.1.1.2 ... qui se traduisent par des financements inadaptés

Afin de financer ses opérations, EADM mobilise des emprunts assis sur la durée des traités de concession d'aménagement. Dans l'incapacité de mener l'ensemble des ventes prévues par les traités de concession dans les délais contractuels, la SEM doit procéder à de fréquents refinancements, ce qui la rend particulièrement dépendante de ses financeurs.

4.1.2 Des modalités de rémunération inadaptées

4.1.2.1 Des taux de rémunération trop bas

La rémunération d'EADM est constituée majoritairement de parts variables assises sur les volumes d'acquisitions foncières, de travaux et de cessions même si des parts fixes sont prévues au démarrage de l'opération et à la clôture en particulier. La rémunération d'EADM est donc principalement liée à l'état d'avancement de la concession d'aménagement. Le taux de rémunération est d'environ 3 à 4,5 % des dépenses et des recettes.

A titre d'exemple, pour l'opération située à Sarzeau, la rémunération d'EADM est forfaitaire de 50 000 € pour la mission d'acquisition foncière, de 4,2 % de l'ensemble des dépenses TTC, de 4,3 % des montants TTC fixés dans les actes de cessions et de 16 000 € pour le permis d'aménager. Le CRAC 2017 prévoyait ainsi une rémunération de 0,4 M€ sur un bilan de 7,3 M€. Pour l'opération située à Arzon, le CRAC 2017 prévoyait une rémunération de 0,479 M€ pour un bilan de 5,8 M€.

Ces taux de rémunération sont très inférieurs à ceux pratiqués par les autres SEM d'aménagement qui enregistraient en 2015 un taux de rémunération sur les investissements en concession de 10,34 %¹⁷.

¹⁷ Source : Fédération des EPL - observatoire 2015 de l'activité d'Aménagement

Cette pratique de taux de rémunération bas nuit à la rentabilité de l'entreprise.

Tableau n° 6 : Quelques exemples de rémunérations de la SEM

Opérations	Rémunération fixe	Rémunération (taux)
OP 150 - Sarzeau	Mission d'acquisition : 50 000€ HT	Etudes, suivi, etc. : 4,2% des dépenses TTC
	Elaboration d'un DUP : 8 000€ HT	Commercialisation : 4,3% des dépenses TTC sur actes de cessions, location long terme, ...
	Elaboration dossier permis d'aménager : 16 000€ HT	
OP 145 - Séné	Elaboration d'un DUP : 8 000€ HT	Acquisition : 4,6% des dépenses d'acquisitions TTC
	Mission de liquidation (après fin contrat) : 20 000€ HT	Etudes, suivi, etc. : 4% des dépenses TTC
	Mission d'élaboration d'un dossier de réalisation : 11 900€ HT	Commercialisation : 4% des dépenses TTC sur actes de cessions, location long terme, ...
	NB : si pas de charges constatée pdt 1 exercice, forfait de 15 000€ / an	
OP 142 - Arzon		Mission foncière : 4% HT du coût d'acquisition TTC
		Mission gestion administrative : 3% HT du total des dépenses TTC
		Mission suivi technique : 3% HT du total des études et travaux
		Mission administration des ventes : 2% HT du chiffre d'affaire TTC
		Mission liquidation : 1% HT du total des dépenses TTC
OP 140 - Theix/Noyal		Acquisition : 4,6% des dépenses d'acquisitions TTC
		Etudes, suivi, etc. : 4,5% des dépenses TTC
		Commercialisation : 4% des dépenses TTC sur actes de cessions, location long terme, ...
		Si mission importante : 3‰ des flux de trésorerie générés
	NB : si pas de charges constatée pdt 1 exercice, forfait de 15 000€ / an	

Source : contrats initiaux de concession de quatre opérations

4.1.2.2 Une forfaitisation de la rémunération porteuse de risques

Afin de compenser des taux de rémunération trop faibles sur des opérations subissant des retards de réalisation, EADM a sollicité et obtenu plusieurs avenants dont le but était de forfaitiser sa rémunération tout en conservant un même volume global. Ces avenants lui ont permis d'anticiper la perception d'honoraires sur des opérations retardées dans leur exécution.

A titre d'exemple, l'opération sur la commune du Bono attribuée en 2008, prévoyait des rémunérations de 4,6 % sur les ventes et 4 % sur les cessions. La rémunération de l'aménageur prévue dans le bilan de l'opération était initialement de 753 000 €. Un avenant signé en 2010 la forfaitise à 77 000 € par an jusqu'en 2017 puis à 44 500 € à répartir sur les exercices suivants en fonction des missions restant à réaliser, y compris une prorogation éventuelle du délai de réalisation de la ZAC. Le 6 décembre 2016, la collectivité a délibéré sur un avenant déforfaitisant la rémunération de l'aménageur. Cet avenant revient aux calculs de rémunération indiqués dans le traité de concession en maintenant le volume global, et en fixant à 40 000 € le plafond annuel maximum de rémunération.

En 2017, alors que 51 % des dépenses et 31 % des recettes étaient réalisées, EADM a perçu 77 % de ses honoraires. Son taux de rémunération réel était de 7,46 %, niveau bien plus élevé que celui prévu contractuellement. En 2019, sa rémunération ne sera plus que de 2,13 %. Au-delà de 2023, le CRACL prévoit même plus de 3,8 M€ de dépenses et 4,7 M€ de cessions alors que la rémunération d'EADM ne sera que de 19 700 €. Ces niveaux de rémunération ne permettront plus de couvrir les charges de structure de la SEM ce qui la mettra en difficulté.

Cette pratique de forfaitisation déconnecte la rémunération des volumes d'activité. Cette situation est risquée pour des opérations le plus souvent retardées dans leur exécution. La SEM a déjà perçu par anticipation ses honoraires, qui diminueront quel que soit le volume de travail à fournir dans le futur.

Cette pratique met en péril la santé financière de l'entreprise. Dans sa réponse, EADM indique que la forfaitisation a été abandonnée dès 2015 pour les nouvelles concessions signées et que des avenants ont été signés pour certaines conventions afin de mettre fin à cette pratique.

4.1.3 Un partage des risques peu conforme avec la notion de concession

Les contrats de concessions contiennent une grille de répartition des risques entre concédant et concessionnaire reprise dans le tableau n°7. Les risques recensés restent pour leur majorité à la charge des collectivités concédantes, EADM n'assumant que des risques liés à des erreurs de prévision ou de mauvaise exécution.

L'article R. 300-4 du code de l'urbanisme, applicable à la date des opérations examinées, indique que les concessions d'aménagement impliquent que le concessionnaire assume une part significative du risque économique de l'opération. Cette disposition est ainsi affichée dans les traités de concession signés par EADM mais vidée de son sens par la grille de répartition des risques annexée aux contrats. En cas de refus du concédant de modifier le montant de sa participation, EADM peut juridiquement résilier le contrat, ce qu'elle n'a pas fait jusque-là.

Cette répartition des risques est porteuse d'incertitudes en cas de contentieux, le juge administratif pouvant le cas échéant requalifier le traité de concession en marché public et ainsi se prononcer sur les avenants de prolongation qui pourraient bouleverser l'économie du marché.

EADM, en retenant une imputation comptable destinée aux opérations aux risques du concédant, semble estimer faible voire nul le risque économique portant sur ses opérations. Cette lecture n'apparaît pas responsabilisante et a pu amener la SEM à accepter des missions sur des durées irréalistes à des conditions tarifaires insuffisantes. En réponse à la chambre, EADM affirme porter une part significative du risque pour ses quatre dernières opérations signées depuis 2015.

Tableau n° 7 : Partage des risques entre concédant et concessionnaire : part des risques d'EADM

PARTAGE DES RISQUES ENTRE CONCEDANT / CONCESSIONNAIRE : PART DES RISQUES D'EADM											
Enumération des risques	OP 121	OP 124	OP 125	OP 131	OP 134	OP 138	OP 140	OP 142	OP 145	OP 150	
Augmentation du prix d'acquisition des terrains : sous estimation initiale		X						Pas de répartition des risques contenue dans le contrat de concession		X	
Augmentation du prix d'acquisition des terrains / augmentation du marché		X								X	
Augmentation du prix d'acquisition des terrains : sujétions particulières exigées par la collectivité (en matière d'indemnisation, de relogement, ...)											
Augmentation du coût des travaux et/ou des études liées / augmentation prix des matières premières, ...		X									X
Augmentation du coût des travaux et/ou des études provenant d'une mauvaise estimation initiale (sous estimation des bilans prévisionnels, procédés initialement prévus non adaptés, ...)	X	X	X	X	X	X	X			X	X
Augmentation du coût des travaux et/ou des études exigées par la collectivité (traitement spécifique, qualité des matériaux, ...)											
Augmentation du coût des travaux et/ou des études exigées par la collectivité : équipements nouveaux imposés par le concédant ou par une personne publique tiers											
Augmentation du coût des travaux et/ou des études exigées par la collectivité : équipements nouveaux résultant d'une évolution de circonstances de fait (inondations entraînant ouvrages nouveaux, affaissement de terrain, ...)											
Baisse du prix de vente par rapport au prix bilan : baisse du marché / modification du prix de vente par rapport au prix - bilan : modification du marché		50%									
Baisse du prix de vente à la demande du concédant											
Augmentation de la durée de l'opération due à une mauvaise exécution de ses missions par l'aménageur	X	X	X	X	X	X	X			X	X
Augmentation de la durée de l'opération résultant de demandes nouvelles du concédant											
Augmentation de la durée de l'opération résultant de causes extérieures		X									
Réduction de la constructibilité de la zone du fait de la modification du PLU par le concédant											
Annulation de l'un des actes de la procédure ou d'actes autres nécessaires (DUP, marché, PC ...)	X	X	X	X	X	X	X			X	X
Augmentation des frais financiers due au dérapage du plan de trésorerie, mauvaises prévisions	X	X	X	X	X	X	X			X	X
Augmentation des frais financiers due à la hausse des taux d'intérêts		X									
Augmentation des frais financiers liée aux difficultés budgétaires de la collectivité entraînant un retard de versement d'avances et/ou de participations		Sans objet									
Augmentation des frais financiers liée au refus ou à l'impossibilité d'une garantie des emprunts de la collectivité											

Source : contrats de concession

4.2 L'absence de plan de trésorerie et le contenu lacunaire des CRACL

4.2.1 L'absence de plan de trésorerie dans les traités de concession

Les traités de concessions consultés ne contiennent aucun plan prévisionnel de trésorerie. La plupart remettent à une date ultérieure leur élaboration. En l'absence de dispositions contractuelles sur le phasage dans le temps des opérations de la concession, le suivi contractuel par la collectivité en est rendu complexe.

La chambre invite EADM à conclure des avenants aux traités de concessions qui ne prévoient pas de plan de trésorerie afin de combler ce manque et à les y intégrer à l'avenir.

Un plan global de trésorerie figure dans les CRACL, mais la pertinence des prévisions affichées est affectée par des durées de concession irréalistes et trop courtes. Les avenants de prolongation successifs amènent d'importants changements de prévisions ce qui rend difficile le suivi financier de l'opération. EADM indique que ce plan de trésorerie figurera à l'avenir dans les futurs traités de concession et sera joint, suite à conclusion d'avenants, aux derniers traités signés depuis 2015.

4.2.2 Un contenu des CRACL à améliorer

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme organise les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par le concédant avec la remise par le concessionnaire chaque année d'un compte rendu financier comportant notamment en annexe un bilan prévisionnel actualisé des activités, un plan de trésorerie actualisé de l'opération et un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice.

Les CRACL produits par EADM sont globalement homogènes dans leur forme. Le classement en interne de ces CRACL est réalisé par année et non par opération ce qui n'en favorise pas le suivi dans le temps, les conventions et avenants étant classés ailleurs.

Si les informations contenues dans ces documents sont conformes à la réglementation, ils pourraient être complétés pour les rendre encore plus compréhensibles. Ainsi, le bilan prévisionnel d'opération initial, le plan de trésorerie initial et la répartition des risques entre la collectivité et EADM pourraient utilement figurer dans les CRACL afin de mieux faire apparaître les éventuels décalages entre prévisions et réalisations.

Enfin, les informations concernant la trésorerie et le financement des opérations ne sont pas toujours exhaustives faute d'information sur la durée des emprunts contractés, leurs taux d'intérêts et leur profil d'amortissement. EADM indique qu'il sera joint en annexe à chaque CRACL à compter des CRACL 2019 le bilan initial de l'opération, le plan de trésorerie initial ainsi que les éléments définissant le partage des risques.

Recommandation n° 5 Faire figurer dans les CRACL le bilan initial de l'opération, le plan de trésorerie initial ainsi que le partage des risques.

5 LA SITUATION FINANCIERE

Les différents cadres contractuels utilisés par les SEM pour réaliser les opérations d'aménagement sont essentiellement la concession d'aménagement et le mandat. Dans ce cadre, les SEM doivent établir un compte rendu financier annuel pour chaque opération (cf. §4.2.2).

Afin de présenter ces documents financiers par cocontractant et par programme, la SEM doit prévoir un système d'information interne permettant d'isoler les actifs et passifs propres à chaque programme et ceux de la société. La SEM distingue donc dans sa comptabilité les opérations individuellement et elle les regroupe par nature (concedant, mandant ou tout autre critère utile).

Tableau n° 8 : Compte de résultat – Structure et concessions

Rubriques	Compte de résultat (fonctionnement)						Compte de résultat (Concessions)					
	2013	2014	2015	2016	2017	%	2013	2014	2015	2016	2017	%
Chiffres d'affaires	950 875	531 421	553 152	752 583	659 269	-8,7%	4 877 078	7 019 429	8 521 152	6 575 456	16 413 065	35,4%
dont production vendue	0	0	0	0	0		4 877 078	7 019 429	8 521 152	6 575 456	16 403 472	35,4%
dont vente de services	950 875	531 421	553 152	752 583	659 269	-8,7%	0	0	0	0	9 593	
Production stockée	-98 358	0	0	0	0	-100,0%	6 107 976	3 776 696	-1 605 765	-453 573	-9 200 942	NS
Rep. sur prov. et transferts	1 075 605	860 121	632 885	583 079	669 308	-11,2%	1 551 230	1 799 351	1 789 221	1 184 464	1 398 959	-2,5%
Autres produits	4	5	10	13	185	168,2%	0	0	0	0	0	
Total Produits	1 928 125	1 391 546	1 186 046	1 335 675	1 328 762	-8,9%	12 536 284	12 595 476	8 704 608	7 306 347	8 611 082	-9,0%
Achats et charges externes	663 459	579 744	583 838	562 606	493 461	-7,1%	10 985 054	10 796 125	6 831 301	6 097 381	7 188 134	-10,1%
Impôts et taxes	79 700	58 090	55 137	30 098	35 298	-18,4%	0	0	0	0	0	
Salaires et traitements	868 608	909 445	930 713	716 888	760 274	-3,3%	0	0	0	0	0	
Charges sociales	421 510	427 599	459 083	327 012	328 954	-6,0%	0	0	0	0	0	
Dot. aux amort. et prov.	22 381	18 954	17 734	18 452	14 642	-10,1%	910 147	889 204	984 103	542 797	905 665	-0,1%
Autres charges	43 801	4	3	94	2	-91,6%	641 083	910 147	889 204	666 169	517 282	-5,2%
Total Charges	2 099 459	1 993 837	2 046 508	1 655 151	1 632 632	-6,1%	12 536 284	12 595 476	8 704 608	7 306 347	8 611 082	-9,0%
Résultat d'exploitation	-171 334	-602 290	-860 462	-319 476	-303 870	15,4%	0	0	0	0	0	
Produits financiers	72 075	104 016	68 071	74 740	85 681	4,4%	0	0	0	0	0	
Charges financières	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	
Résultat Financier	72 075	104 016	68 071	74 740	85 681	4,4%	0	0	0	0	0	
Produits exceptionnels	31 816	458	5 038	1 047	199	-71,9%	0	0	0	0	0	
Charges exceptionnelles	91	0	14	41 955	0	-100,0%	0	0	0	0	0	
Résultats exceptionnels	31 725	458	5 024	-40 909	199	-71,8%	0	0	0	0	0	
Intéressement	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	
Résultat	-67 534	-497 817	-787 366	-285 645	-217 990	34,0%	0	-0	0	-0	-0	
IS	-21 113	0	0	0	0	-100,0%	0	0	0	0	0	

Source : A partir des états financiers 2013 à 2017

5.1 L'activité

5.1.1 Les produits

Les produits d'exploitation de la structure de 1,3 M€ en 2017, sont en importante diminution de 9 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2017. En particulier, les produits d'exploitation de la structure se sont réduits de 38 % entre 2013 et 2015.

Tableau n° 9 : Les produits d'exploitation de la structure

	2013	2014	2015	2016	2017	% moy. Annuel
Produits d'exploitation	1 928 125	1 391 546	1 186 760	1 335 675	1 328 762	-8,9%
dont autres produits (refacturations)	10 500	9 658	65 982	346 474	313 896	133,8%
dont rémunération des mandats	519 607	343 798	258 138	230 453	261 176	-15,8%
dont rémunération sur autres contrats	359 673	177 965	229 031	175 656	84 197	-30,4%
dont rémunération sur concessions	1 002 667	783 806	597 608	551 108	639 015	-10,7%

Source : Rapport de gestion EADM exercice 2017

La rémunération de la société sur ses activités de mandataire et de concessionnaire a diminué de 0,6 M€ et a été compensée en partie par la mise à disposition de personnels à la SPL « Equipement du Morbihan » qui se substitue en partie à son activité de mandataire. Ce prêt de main d'œuvre a permis de stabiliser le chiffre d'affaires d'EADM concernant les opérations de mandat.

5.1.1.1 Des taux de rémunération bas

La diminution des produits sur les opérations de mandat est liée à une diminution des taux moyen de rémunération et des volumes d'activité. Les taux de rémunération apparents des concessions sont ainsi passés de 6 à 4,4 %.

Tableau n° 10 : L'activité aménagement

	2013	2014	2015	2016	2017
Ventes (libres et collectifs) - € HT	4 236 187	4 309 226	5 323 192	5 990 130	8 238 221
Investissements - € TTC	9 813 892	9 239 323	4 916 853	3 094 255	3 676 018
Ventes (collectifs)	1 063 548	1 455 422	1 547 668	2 287 281	2 549 033
Base de calcul des rémunérations sur concessions	15 113 627	15 003 971	11 787 713	11 371 666	14 463 272
Rémunérations EADM - € HT	904 309	783 806	597 668	551 108	639 015
Taux	6,0%	5,2%	5,1%	4,8%	4,4%

Source : à partir du rapport de gestion 2017

Le volume des investissements réalisés sous mandats est passé de 22 à 9 M€ (-59 %) ce qui explique une diminution des rémunérations des mandats de 55 % passant de 0,5 à 0,3 M€. Le taux de rémunération de la SEM sur les mandats est de 2,88 % en 2017 et même de 1,86 % en 2015. D'après l'observatoire des SEM, le taux de rémunération médian des mandats, sur un panel de 93 sociétés, était de 3,8 % en 2012.

Tableau n° 11 : L'activité des mandats

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Investissements € TTC	13 970 865	23 810 081	27 073 077	22 148 078	15 757 871	13 871 956	4 492 232	9 075 878
Rémunération EADM € HT	573 237	612 812	622 213	574 873	344 323	258 138	230 453	261 176
Rém / invst	4%	3%	2%	3%	2%	2%	5%	3%

Source : rapport de gestion 2017

Les taux de rémunération des mandats et des concessions inférieurs à 6 % sont faibles. La SEM n'a pu compenser ces taux faibles par une augmentation de l'activité qui, mesurée en investissements afférents aux mandats et concessions, est passée de 39 à 25 M€ entre 2013 et 2017 avec un creux de 17 M€ en 2016.

Les produits de la SEM restent très inférieurs à la moyenne du secteur¹⁸. Le chiffre d'affaires par salarié est de 720 000 €¹⁹ en 2017, pour une moyenne du secteur supérieure à 1 M€. Les produits de la structure par salarié sont de 74 000 € alors que la moyenne des SEM d'aménagement est de 112 000 € selon la SCET. Le total des produits d'exploitation par chargé d'opération de 221 460 € en 2017 est en revanche conforme à la moyenne.

5.1.1.2 Un mode de facturation porteur de risques forts

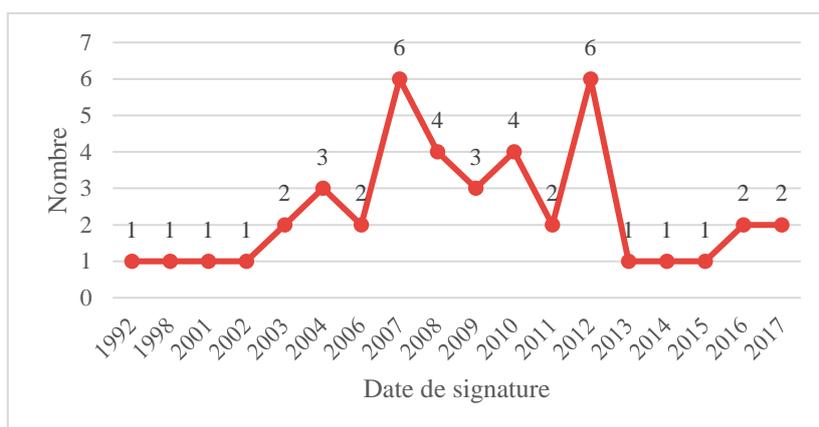
La diminution de la rémunération des opérations menées en concession peut s'expliquer par des avenants qui ont modifié les modalités d'encaissement des rémunérations. Dans plusieurs contrats retardés dans leur calendrier, les honoraires de la SEM, initialement proportionnels aux volumes traités en recettes et dépenses, deviennent forfaitaires même si le volume global reste identique. EADM a donc perçu en avance ses honoraires (cf. §4.1.2.2) et doit à présent supporter des frais de fonctionnement qui ne sont plus couverts. L'achèvement de ces opérations ne pourra pas être financé par des ressources propres.

Cette situation est d'autant plus préoccupante pour l'avenir d'EADM que sur la période 2013-2017, elle n'a enregistré que peu de nouveaux contrats en concessions qui auraient pu améliorer sa rentabilité. Sur 34 contrats de concessions enregistrés, 27 opérations ont été signées antérieurement au 31 décembre 2012.

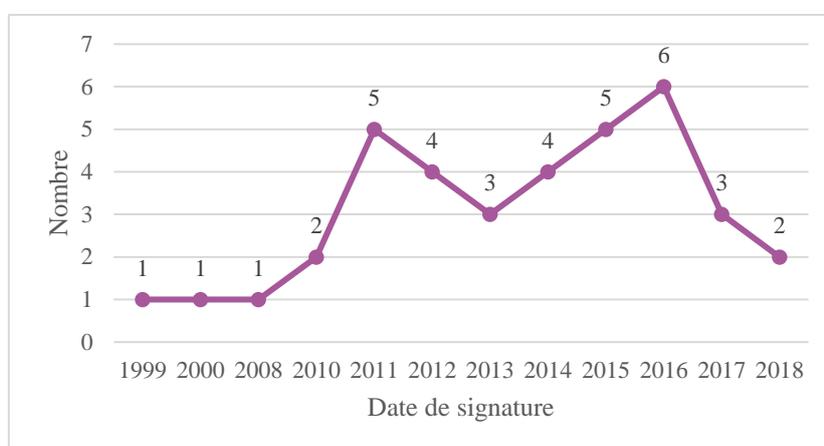
¹⁸ Le secteur d'activité d'EADM est le code 4299Z « Construction d'autres ouvrages de génie civil » qui ne paraît pas correspondre à l'activité réelle de la SEM tandis que le code « 4110A : Promotion immobilière de logements - Construction aménagement et développement économique » semble mieux correspondre.

¹⁹ Chiffre d'affaires retraité de l'opération de Carnac (cf. §3.3.6).

Graphique n° 1 : Nombre et dates de signature des concessions d'aménagement



Graphique n° 2 : Nombre et dates de signature des mandats



Source : EADM

5.1.1.3 Des produits financiers juridiquement contestables

Les produits financiers de la SEM sont en croissance et passent de 73 à 86 000 € entre 2013 et 2017 dont 65 000€ de transferts de charges financières. Ces produits résultent de facturations de frais financiers à des opérations déficitaires. L'unité de caisse de la SEM permet de compenser la trésorerie des opérations déficitaires par celles excédentaires. La SEM facture donc des frais qu'elle n'a pas acquittés puisqu'elle n'est pas endettée dans sa partie « structure » hors compte courant d'associés non rémunéré.

Les charges financières imputées à une opération emprunteuse au titre d'avances internes, s'analysent comme des transferts de charges. En conséquence, quelle que soit l'origine des fonds, il n'est pas possible d'affecter aux opérations emprunteuses plus de charges financières que ce qui est supporté globalement par la société. Ainsi, une SEM, ou une opération, qui n'aurait aucune charge financière propre ne peut pas, par définition, en « transférer ».

Une exception à ce principe avait été introduite par l'avis du CNC 99-05 du 18 mars 1999 dans le cas exclusif des concessions aux risques du concédant. S'agissant de concessions aux risques du concessionnaire, la perception de ces rémunérations sans qu'il n'y ait de dépenses en regard, apparaît irrégulière. La SEM est invitée à mettre fin à cette pratique.

5.1.2 Les charges

Les charges d'exploitation se sont réduites passant de 2,1 à 1,6 M€ avec une réduction des charges courantes de 170 000 €, dont 30 000 € de locations immobilières obtenue grâce à un déménagement dans des locaux loués au département du Morbihan à des conditions favorables.

Tableau n° 12 : Charges d'exploitation de la structure

	2013	2014	2015	2016	2017	% moy. Annuel
Charges d'exploitation	2 099 459	1 993 836	2 046 508	1 655 150	1 632 631	-6,1%
Autres achats / chges ext.	663 459	579 744	583 838	562 570	493 461	-7,1%
<i>Dont location de matériel et crédit bail</i>	15 879	60 634	56 075	31 090	24 784	11,8%
<i>Dont location immobilière</i>	65 972	65 281	64 783	65 510	36 715	-13,6%
<i>Dont entretien / réparations</i>	19 504	33 905	41 437	47 725	37 715	17,9%
<i>Dont assurances</i>	44 088	29 952	26 314	53 446	23 995	-14,1%
<i>Dont personnel détaché</i>	7 857	133 204	134 297	134 383	138 390	104,9%
<i>Dont honoraires</i>	169 139	105 860	112 471	93 713	109 002	-10,4%
<i>Dont transport</i>	54 001	27 682	18 475	16 305	19 962	-22,0%
Impôts & taxes	79 700	58 090	55 137	30 098	35 298	-18,4%
Charges de personnel	1 290 118	1 337 044	1 389 796	1 043 936	1 089 228	-4,1%
Amortissements	22 381	18 954	17 734	18 452	14 642	-10,1%
Autres charges	43 801	4	3	94	2	-91,8%

Source : d'après états financiers

La masse salariale a diminué de 0,2 M€ grâce à la réduction des effectifs salariés passés de 23 à 18 entre 2013 et 2017. EADM indique que ces charges ont encore été réduites suite au départ en retraite de deux agents non remplacés en 2018. La part de la masse salariale dans les charges est passée de 61 à 67 % sur la période de contrôle ce qui est légèrement supérieur à la moyenne du secteur.

L'activité du service « gestion des opérations - marchés » apparaît faible avec environ une trentaine de transactions par agent, représentant 3 ou 4 véritables opérations de marchés, le reste étant constitué de petites opérations en montant. Le nombre de factures traitées en 2017 est de 10 069²⁰ avec une valeur moyenne des factures de 1 021 € en 2017 pour les mandats ce qui, rapporté au nombre de salariés de la SEM, paraît faible d'autant que les opérations bénéficient souvent de l'appui de maîtres d'œuvre.

Les achats et travaux liés aux opérations de concession se sont réduits passant de 11M€ à 7,2M€ ce qui est à présent inférieur au rythme des ventes, traduisant ainsi une diminution des stocks.

²⁰ Structure : 376, concession : 811, Mandat : 8882.

5.1.3 Les résultats d'EADM

Malgré l'intervention du département du Morbihan qui s'est traduite par la refacturation de personnels à la SPL pour plus de 0,3 M€, un apport en compte courant d'associés qu'elle fait rémunérer par ses clients ou encore un loyer en réduction de 30 000 € pour des locaux mieux situés et plus grands, l'excédent brut d'exploitation de la SEM est resté déficitaire passant de -0,2 à -0,3 M€ entre 2013 et 2017. La diminution de l'activité de la SEM et la baisse de ses rémunérations, plus importante que la diminution de ses charges se sont traduites par une diminution des résultats comptables qui passent de -67 000 € à -218 000 entre 2013 et 2017.

L'année 2015 a été particulièrement déficitaire avec une importante diminution de l'activité des concessions (les achats sur cette activité sont passés de 11 à 6,8 M€ entre 2013 et 2017) et des mandats.

Tableau n° 13 : Résultats

	2013	2014	2015	2016	2017	%
Chiffre d'affaires	5 827 953	7 550 850	9 074 304	7 328 039	17 072 334	30,8%
<i>dont production vendue</i>	<i>4 877 078</i>	<i>7 019 429</i>	<i>8 521 152</i>	<i>6 551 717</i>	<i>16 403 472</i>	<i>35,4%</i>
<i>dont vente de services</i>	<i>950 875</i>	<i>531 421</i>	<i>553 152</i>	<i>776 322</i>	<i>668 862</i>	<i>-8,4%</i>
Production stockée	6 009 618	3 776 695	-1 605 765	-453 573	-9 200 942	NS
Reprises sur provisions et transferts	2 626 835	2 659 471	2 422 106	1 767 543	2 068 266	-5,8%
Autres produits	321	5	10	13	185	-12,9%
Total Produits	14 464 727	13 987 021	9 890 655	8 642 022	9 939 843	-9,0%
Achats et charges externes	11 648 741	11 375 868	7 415 139	6 659 987	7 681 595	-9,9%
Impôts et taxes	79 700	58 090	55 137	30 098	35 298	-18,4%
Salaires et traitements	868 608	909 445	930 713	716 888	760 274	-3,3%
Charges sociales	421 510	427 599	459 083	327 012	328 954	-6,0%
Dotation aux amortissements et provis	932 528	908 158	1 001 837	561 249	920 307	-0,3%
Autres charges	684 884	910 150	889 207	666 263	517 285	-6,8%
Total Charges	14 635 971	14 589 310	10 751 116	8 961 497	10 243 713	-8,5%
Excédent Brut d'exploitation	-205 978	-623 369	-886 085	-341 001	-307 582	NS
Résultat d'exploitation	-171 244	-602 289	-860 461	-319 475	-303 870	15,4%
Produits financiers	73 612	104 015	68 071	74 740	85 681	3,9%
Charges financières	1 537					-100,0%
Résultat Financier	72 075	104 015	68 071	74 740	85 681	4,4%
Produits exceptionnels	31 816	458	5 038	1 047	199	-71,9%
Charges exceptionnelles	91		14	41 955		-100,0%
Résultats exceptionnels	31 725	458	5 024	-40 908	199	-71,9%
Intéressement						
Résultat	-67 444	-497 816	-787 366	-285 643	-217 990	34,1%
IS	-21 113					-100,0%
Résultat net comptable	-46 331	-497 816	-787 366	-285 643	-217 990	47,3%

Source : états financiers

NB : en 2017, la production vendue incorpore des sorties de stocks sans mouvement de fonds et sans rémunération sur les opérations de Carnac (cf. supra).

EADM n'est pas rentable notamment en raison de ses coûts de structure et de ses tarifs trop faibles. En 2018, les résultats comptables seraient à nouveau en forte dégradation avec un déficit de 440 000 €.

5.2 Le patrimoine d'EADM

La dégradation des résultats a provoqué une importante diminution des capitaux propres entre 2013 et 2015, qui passent de 3 à 1,7 M€. Le département du Morbihan a procédé à une recapitalisation de la SEM à hauteur de 1,6 M€ en 2016 ce qui lui a permis de disposer de 2,8 M€ de capitaux propres en 2017.

Les dettes financières liées aux opérations de concessions ont augmenté, passant de 25,6 à 27,4 M€. L'augmentation des dettes permet désormais de couvrir le volume de stocks de terrains. Le département a également apporté 2 M€ en comptes courants d'associés permettant ainsi une croissance du fonds de roulement²¹ (FR) qui passe de 29 à 32,9 M€.

La réduction de l'activité des concessions et des mandats a permis de réduire les volumes des stocks et des dettes fournisseurs au titre des mandats qui passent de 2,4 à 1,2 M€ entre 2013 et 2017. Les stocks sont ainsi passés de sept à deux années de ventes entre 2013 et 2017. Le besoin en fonds de roulement²² (BFR) s'est réduit passant de 24,2 à 23,7 M€.

La trésorerie (T) de la SEM est ainsi passée de 5 à 9 M€ en particulier grâce à d'importants volumes de ventes en 2017 et un volume d'emprunts adapté au niveau des stocks. En 2013, la trésorerie était liée aux mandats qui généraient 5,3 M€ de liquidités. En 2017, les concessions permettent de disposer de 1,9 M€ de trésorerie et les mandats de 3 M€. La recapitalisation de la SEM et les avances du département permettent à la SEM de disposer de 4,2 M€ de trésorerie propre.

Tableau n° 14 : Le bilan fonctionnel par activité – 2013 et 2017

2013					
	Fonctionnement	Mandats	Opérations propres	Concessions	Total
FR	2 486 650	214	90	26 573 013	29 059 967
BFR	335 718	-5 348 953	257 531	28 988 545	24 232 841
T	2 150 932	5 349 167	-257 441	-2 415 532	4 827 126

2017					
	Fonctionnement	Mandats	Opérations propres	Concessions	Total
FR	4 390 747	0	0	28 469 744	32 860 491
BFR	169 188	-3 060 371	0	26 616 002	23 724 818
T	4 221 559	3 060 371	0	1 853 743	9 135 673

Source : CRC d'après états financiers

²¹ Le fonds de roulement correspond aux ressources stables (capitaux permanents) dont dispose l'entreprise après avoir financé ses investissements (actif immobilisé).

²² Le besoin en fonds de roulement (BFR) est le capital nécessaire du fait du décalage dans le temps entre les besoins de financement des activités de production (achat de matières premières, salaires, stockage, etc.) et la réception effective des revenus provenant de la vente.

Tableau n° 15 : Bilans (toutes composantes) – 2013 à 2017

ACTIF	2013	2014	2015	2016	2017
Actif immobilisé brut	636 308	630 940	634 999	613 720	603 749
Actif immobilisé net	463 681	455 642	456 046	435 996	411 383
Stocks et encours	34 539 201	38 315 897	36 710 131	35 501 030	26 288 693
Avances	124 166	245 123	271 118	116 590	124 134
Créances	4 946 836	5 034 184	6 497 214	5 617 555	5 216 099
VMP	1 405 000	1 155 000	600 000	355 000	355 000
Disponibilités	4 484 374	4 815 140	2 689 906	3 473 849	8 780 673
Charges constatées d'avance	711 190	497 159	1 071 876	867 656	3 741 341
Total Actif	46 674 448	50 518 145	48 296 291	46 367 676	44 917 323
PASSIF	2013	2014	2015	2016	2017
Capitaux propres	2 950 421	2 452 603	1 665 237	2 979 593	2 761 603
Provisions pour risques et charges	951 953	931 011	1 025 909	704 117	1 092 227
Dettes financières	26 683 525	30 127 377	29 804 628	27 595 408	29 418 044
Découverts bancaires		0	0	0	0
Avances	1 454 402	1 143 716	995 552	1 038 299	735 840
Dettes fournisseurs	3 818 359	3 789 567	2 887 255	2 429 692	1 528 043
Dettes fiscales	385 798	322 752	434 507	306 496	353 473
Dettes sur immo	0	0	0	0	0
Autres dettes	3 618 827	5 184 972	3 656 462	2 462 172	3 592 118
Produits constatés d'avance	6 811 164	6 566 147	7 826 741	8 851 901	5 435 974
Total Passif	46 674 449	50 518 145	48 296 291	46 367 678	44 917 322

Source : états financiers 2013 à 2017

L'annexe des comptes 2017 fait état de remboursements d'emprunts dus à hauteur de 13,8 M€ à horizon de moins d'un an et encore 12 M€ entre un et cinq ans alors que le plan de trésorerie ne prévoit que 7 M€ de cessions en 2018 et 4,4 M€ d'investissements. L'indispensable mobilisation d'emprunts nouveaux est concentrée sur d'anciennes opérations qui ont été prolongées. Les besoins en trésorerie de la SEM seront donc importants à court et moyen terme. L'équilibre de trésorerie dépend donc de l'accord des banques.

La durée des opérations contractualisées et parfois les profils d'emprunts mobilisés ont impliqué des durées d'emprunts inférieures à la durée de la concession. La SEM doit donc rembourser des emprunts avant d'avoir pu procéder à la totalité des cessions de terrains ce qui pourrait la mettre en difficulté et en danger de cessation de paiement si les financeurs se retiraient.

5.3 Les perspectives financières de la SEM

La SEM anticipe une amélioration de sa rentabilité avec un retour à l'équilibre en 2020 grâce à des produits en augmentation de 300 000 € dont 90 000 € liés à la mise à disposition de personnel auprès de la SPL. EADM anticipe en particulier une croissance de la rémunération sur la gestion des concessions et même sur des contrats de mandats, activité pourtant en déclin sur les derniers exercices.

Le plan de trésorerie prévoit 11,4 M€ d'opérations (dépenses et cessions) sur les concessions en 2018 et 13,5 M€ en 2019. L'augmentation des rémunérations attendue serait donc liée à de meilleurs taux de rémunération (5,5 %).

Ces prévisions budgétaires anticipent un renversement de tendance notable qui n'apparaît pas documenté compte tenu du renouvellement limité du stock d'affaires.

L'absence de rentabilité de la SEM, si elle devait se maintenir, ne permettra pas le remboursement du compte courant d'associés par des fonds propres en 2022.

5.4 Les garanties d'emprunt accordées à la SEM par les collectivités

Les emprunts contractés par la SEM pour financer les opérations menées en concessions d'aménagement sont souvent garantis par les collectivités. Au 31 décembre 2017, le capital restant dû était de 27,3 M€ garantis à hauteur de 17,2 M€ par les collectivités concédantes. Les engagements résiduels d'EADM sont donc de 10,1 M€.

6 LE DEVENIR INCERTAIN D'EADM

L'absence de rentabilité et la forte probabilité de diminution de ses rémunérations liées à sa politique passée de forfaitisation de sa rémunération sur les opérations d'aménagement non achevées menacent la pérennité d'EADM.

L'article L. 1523-4 du CGCT indique qu'en cas de mise en liquidation judiciaire de la société, les concessions passées sur le fondement de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme ou les contrats de délégation de service public sont automatiquement résiliés et il est fait un retour gratuit à la collectivité territoriale des biens apportés par cette dernière et inclus dans le domaine de la convention ou de la concession. En contrepartie, les collectivités seraient amenées à indemniser la SEM à hauteur de la valeur non amortie des biens acquis ou réalisés, déduction faite des participations financières de la collectivité.

Les actionnaires, qui ont déjà vu leur patrimoine dévalorisé avec la diminution du prix des actions, risquent d'enregistrer de nouvelles pertes tandis qu'une nouvelle recapitalisation apparaît peu envisageable sans l'apport de nouveaux capitaux de la part des actionnaires privés en raison des règles de plafonnement à 85 % de la part des collectivités dans le capital prévu par l'article L. 1522-1 du CGCT.

Les carences en termes de pilotage ont gravement mis en danger la SEM et par là même les finances des collectivités clientes qui garantissent les emprunts et ses actionnaires. Le département a été amené à confier des missions de mandat de maîtrise d'ouvrage pour des équipements départementaux dans le but de garantir un volume de chiffre d'affaires à EADM qui reste malgré tout structurellement déficitaire.

EADM indique en réponse à la chambre que les résultats déficitaires successifs engendrant une diminution des fonds propres ont amené le département à initier un premier audit en septembre 2018, complété par un audit approfondi juridique et financier en janvier 2019 devant aboutir à un plan d'actions qui sera présenté au conseil d'administration pour validation.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Description des opérations examinées par la chambre.....	43
--------------	--	----

Annexe n° 1. Description des opérations examinées par la chambre

1. ZAC de Francheville – Sarzeau – OP 150

L'écoquartier de Francheville, opération initiée fin 2012 et prévue pour une durée initiale de 6 ans a été prolongée jusque fin 2023 (avenant du 26/07/2017, qui prolonge la fin de 5 ans), est composé de 5 ilots d'habitat collectif cumulant 11 500 m² de Surface de Plancher, soit environ 180 logements répartis en :

- 36 logements locatifs sociaux
- 10 logements en accession aidée ;
- 134 logements libres.

Des retards dans la commercialisation de certains lots couplés à une durée trop courte du projet sont venus modifier l'économie de cette ZAC, et font peser un risque financier sur l'ensemble de l'opération.

Une baisse de la charge foncière sur l'Ilot D à hauteur de 430€ HT/m² (prix qui apparaît raisonnable au regard du marché, au lieu de 475€ HT/m²) est en cours de discussion ; elle impliquerait une moins-value de 189 K€. Cette baisse (non intégrée au bilan 2017) sera rediscutée au préalable du lancement du concours de cet ilot, selon le CRAC 2017.

Un emprunt in fine de 4,4M€ a été contracté, 500K€ ont été remboursés en 2017. Le CRD (3,9M€) sera remboursé en 2018, et le CRAC 2017 prévoit un refinancement par emprunt de 2M€ en 2018 sur 5 ans, ainsi que deux avances de trésorerie de 400K€ chacune sur deux ans (2020 et 2022), du fait des retards de commercialisation. Le rythme de remboursement des emprunts a donc été modifié en 2017 et apparaît en décalage avec la situation de la trésorerie de l'opération. Au total, entre avances et emprunts, c'est un prévisionnel de 7,2M€ qui est envisagé jusqu'à la fin de l'opération.

Selon le CRAC 2017, la prévision 2017 de participation des collectivités s'élève à 2,8M€ en fin d'opération, pour une estimation des produits de cessions à 4,4M€. Cette répartition dans le temps a été modifiée en 2017.

Le CRAC 2017 présente une prévision très différente de celle de 2016, avec de nouveaux emprunts, une modification du calendrier des cessions, etc. Cette situation résulte en partie de l'absence de plan de trésorerie sur le long terme et l'évaluation de l'état de l'opération en est rendue particulièrement difficile (les bilans prévisionnels étant toujours présentés en équilibre).

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 49% de la prévision initiale (contre 80% pour les dépenses).

Enfin, le CRAC ne mentionne pas la répartition des risques entre les différents acteurs.

2. ZAC Cœur de Poulfanc – Séné – OP 145

Ce projet de renouvellement urbain, initié en 2011 et prévu pour une fin de concession en 2021, prévoit la construction de 205 logements et 1 400 m² de surfaces commerciales, répartis sur 8 ilots ; 30% des logements seront destinés à de l'habitat social. Du fait d'un démarrage tardif, il est prévu de clore l'opération en 2024.

Cinq avenants ont été signés entre 2013 et 2016 :

- avenant n°1 du 28 mars 2013, modifiant les valeurs du foncier communal et le montant de la participation communale ;
- avenant n°2 du 25 octobre 2013, autorisant le prélèvement d'une avance forfaitaire de 60 000 € de rémunération d'EADM ;
- avenant n°3 du 15 juillet 2014, modifiant la participation (montant et répartition entre les types de participation) ;
- avenant n°4 du 5 novembre 2015, modifiant l'échéancier de versement des participations ;
- avenant n°5 du 3 novembre 2016, modifiant le report de la participation communale en 2017.

La trésorerie est globalement positive sur la durée de l'opération notamment à partir de 2022 selon les prévisions figurant au CRAC 2017.

Les prévisions d'endettement évoluent entre 2016 et 2017 (+800K€).

Deux emprunts ont été mobilisés en 2012, un autre en 2017 et un quatrième est en projet pour 2019 (total : 3,1M€) :

- Un emprunt CDC (1M€ pour une durée de 6 ans) en 2012 ; au 31/12/2017, 334K€ étaient remboursés ; un autre de 800K€ ;
- Un emprunt de 1,3M€ auprès d'Arkéa (durée : 4 ans, garanti à 80% par la collectivité et 20% par Arkéa) a permis de rembourser l'emprunt de 2012 (800K€) ;
- Un emprunt de 800K€ à mobiliser en 2019 (durée : 4 ans) pour les travaux définitifs de la tranche 2 et la route de Nantes.

Le traité de concession prévoyait 7,5M€ de participations à la fin de l'opération. 3,4M€ étaient versés au 31/12/2017. Le montant global des participations représente plus de la moitié des recettes.

Il est prévu le versement d'une subvention de 323K€ en 2022.

Il existe un contentieux en cours concernant une expropriation.

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 40% de la prévision initiale (contre 48% pour les dépenses).

Enfin, le CRAC ne mentionne pas la répartition des risques entre les différents acteurs.

3. ZAC du Redo 3 – Arzon – OP 142

Il s'agit de la réalisation d'une opération d'aménagement en deux tranches permettant d'ouvrir à l'urbanisation un ensemble de terrains pour assurer une continuité de l'extension des zones du REDO 1 et II existantes, entre le Casino et le Super U. Cette ZAC multi sites décidée en 2001 et délibérée en 2007 est destinée à la construction de bâtiments à usage touristiques et d'activités. Elle était programmée jusqu'en 2017 et a été prolongée jusqu'en 2024 par avenant.

Une étude d'impact adressée à la DREAL pour avis en 2014 (après une série de fouilles archéologiques) a eu pour effet de décider d'investigations supplémentaires pour délimiter précisément les zones humides existantes et celles impactées par le projet.

Les premiers travaux de viabilisation ont été lancés en 2016.

Le bilan fin 2017 était un prévisionnel en fin d'opération de 5,76M€ ; le total des dépenses effectuées au 31/12/2017 était de 3,1M€, alors que les recettes s'élèvent à 1,6M€.

Un emprunt auprès du CA de 2M€ a été mobilisé en 2016, et renégocié. Cette renégociation portait sur la durée ; le nouveau montant est de 1,4M€, soit le montant du CRD à cette date. Il est prévu qu'il soit intégralement remboursé fin 2024. La mobilisation d'un nouvel emprunt de 500K€ était prévue pour 2019. En 2017, ce nouvel emprunt prévisionnel se monte à 1,5M€ sur 4 ans...

La trésorerie nette est négative sur quasiment toute la durée de l'opération.

Pour équilibrer l'opération, il était prévu dans le CRAC 2016 un avenant établissant une participation d'équilibre **complémentaire** de 190K€. En 2017, le CRAC fait état d'un avenant fixant une participation globale de 1,76 M€ (montant identique à 2016, intégrant les 190K€).

A noter que le montant initial de la participation d'équilibre était fixé à 629K€ dans le traité de concession. Soit une participation revue à la hausse de plus de 1,1M€...

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 32% de la prévision initiale (contre 62% pour les dépenses).

Enfin, les CRAC ne mentionnent pas la répartition des risques.

4. Lotissement La Grée du Loc – Theix-Noyalo – OP 140

Il s'agit d'une concession d'aménagement signée en 2009.

La programmation du lotissement est la suivante :

- Une douzaine de logements sociaux locatifs ou en location/accession.
- Une vingtaine de maisons de ville ou d'habitations groupées en accession à la propriété.
- 25 lots libres en accession pour la maison individuelle.
- 15 lots libres réservés à la primo accession avec un prix réduit.

Soit l'équivalent de 70 à 75 nouveaux logements pour un bilan d'opération de 3,5M€ HT. Ce bilan est revu à la baisse en 2017, du fait notamment de travaux et de risques non survenus. Le nombre de lots libres réservés aux primo accédants est passé de 24 à 15.

La durée, initialement de 6 ans, a été prolongée pour une estimation de fin d'opération en 2020 (avenant n°1).

Sur un total prévisionnel de 3,5M€ de cessions, 1,26M€ ont eu lieu jusqu'en 2017. L'autre moitié des cessions est prévue pour la fin de l'opération.

Il n'y a pas de participation prévue dans le bilan, l'opération étant prévue pour être excédentaire.

Trois emprunts (dont aucun garantis par la collectivité) ont été mobilisés pour l'opération :

- En 2012, mobilisation d'un emprunt de 1,5M€ auprès du Crédit Mutuel Arkéa, remboursé ;
- En 2013, mobilisation d'un emprunt de 1,5€ auprès de la Caisse d'Epargne (remboursement in fine, mai 2018 au plus tard) ;
- En 2018, mobilisation d'un emprunt de 1,15€ auprès de la Caisse d'Epargne pour une période de 24 mois jusqu'à l'échéance de la concession.

La trésorerie est prévue positive sur la durée de l'opération.

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 44% de la prévision initiale (contre 95% pour les dépenses).

Enfin, la répartition des risques n'est pas mentionnée dans les CRAC.

5. ZAC de Kertuy Kerrolay – Marzan – OP 138

L'opération comprenait initialement :

- Environ 92 lots libres, représentant environ 4.44 ha de terrain (répartis sur les tranches 1 à 4) ;
- 27 maisons groupées : ces maisons sont situées en tranche 2, 3 et 4.;
- 19 logements intermédiaires et collectifs : répartis en tranche 2 et 3.

« L'évolution du contexte économique depuis la signature de la concession a fortement évoluée. Aussi, aujourd'hui les programmes d'intermédiaires et de collectifs mais également de maisons groupées ne sont pas envisageables du fait de l'absence de marché de ces types de logements sur ce territoire. La transformation de ces îlots en lots libres est inscrite dans le présent CRACL. Le programme global de la ZAC prévoit désormais environ 120 logements en lots libres ».

Cinq avenants ont été adoptés depuis la signature de l'opération en 2009. Le dernier prévoit une prorogation de l'opération jusqu'en 2020. L'opération était initialement prévue pour s'achever en 2015.

Quatre emprunts ont été mobilisés :

- 700K€ auprès du CA sur 60 mois en 2010 ;
- 700K€ auprès du CA en 2012 (remboursement in fine) ;
- 500K€ en 2015 (remboursement in fine) ;
- 650K€ auprès du CA sur 36 mois en 2017.

Du retard dans l'acquisition du foncier dans le premier secteur a eu lieu, dû aux procédures d'expropriation qu'il a fallu mettre en œuvre.

Le montant prévisionnel des participations s'élève à 290K€ sur l'opération.

Le montant des cessions réalisées jusqu'en 2017 est de 428K€ sur un total prévisionnel de 3,5M€. Les deux tiers des cessions doivent avoir lieu en fin de ZAC, et au-delà. A partir de 2019, il est prévu que la trésorerie de l'opération devienne fortement négative, avec -1,2 M€ en 2020.

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 18% de la prévision initiale (contre 47% pour les dépenses).

Enfin, la répartition des risques n'est pas mentionnée dans les CRAC.

6. ZAC de Mané Mourin Lavarion – Le Bono – OP 134

Le projet de ZAC a été validé en 2008; il était prévu la construction de 360 logements, dont 20% de logements sociaux.

La programmation a été modifiée en 2016 : « *L'absence de défiscalisation n'a pas permis la réalisation des programmes collectifs. Les différentes demandes réalisées par la commune pour l'obtention d'une dérogation au dispositif Pinel, n'ont pas abouti. Dans ce cadre et conformément aux discussions engagées avec la collectivité, l'ensemble des ilots collectifs a été transformé en lots libres. Seul le programme collectif situé en entrée d'opération (face au cimetière) est maintenu. Un programme de 24 logements sociaux va voir le jour en 2019* ».

La fin de la convention était prévue en 2018 ; elle sera, compte tenu des transformations, postérieure à cette date (2021).

Des fouilles archéologiques ont retardé le projet en 2013. EADM a facturé ces fouilles au FNAP qui n'a payé que 16 mois plus tard, **obligeant EADM à contracter un découvert bancaire de 400K€ auprès d'Arkéa en 2014.**

Pour financer ces fouilles et la réduction du nombre de collectifs (transformation des collectifs en lots individuels qui a généré un surcroît de travaux de viabilisation), il a fallu notamment augmenter le prix au m².

La trésorerie est négative en 2017 (-1,2M€). En 2016, les prévisions faisaient état de montants systématiquement négatifs jusqu'en 2021 (entre 1,2M€ et 2M€ chaque année).

Un refinancement de l'opération a eu lieu en 2014. L'opération a été financée de la manière suivante :

- 1,5M€ en 2009 à taux révisable (CA) avec fin de remboursement en 2017 ;
- 1,5M€ en 2012 à taux fixe (Arkéa) avec fin de remboursement en 2016.

La trésorerie étant négative en 2014, EADM a sollicité le CA et Arkéa pour renégocier les remboursements en cours et contracter des fonds supplémentaires.

- En contrepartie du capital restant dû, 1M€ (CA) avec amortissement in fine – Remboursement du capital en 2020 ;
- Arkéa : rééchelonnement du remboursement du CRD sur l'emprunt de 1,5M€, sur 4 ans avec différé d'amortissement de 2 ans.

Au total, 4M€ ont été mobilisés au 31/12/2017 ; il est prévu de mobiliser 2,2M€ supplémentaires pour le reste de l'opération, au vu des difficultés prévisionnelles de trésorerie (cf. CRAC 2016).

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 44% de la prévision initiale (contre 72% pour les dépenses).

Le niveau prévisionnel des participations s'établit à 842K€ pour l'ensemble de l'opération.

Il est prévu que le dernier tiers des cessions intervienne au-delà de la clôture de la ZAC.

La rémunération d'EADM a été réaménagée par avenant (déforfaitisation de la rémunération). Enfin, la répartition des risques n'est pas mentionnée dans les CRAC.

7. ZAC d'Ar Graell – Lauzach – OP 131

L'opération a été initiée par délibération de 2007 ; il était prévu initialement 144 logements (individuels, individuels groupés) dont un certain nombre de logement sociaux (**non précisé dans le CRAC**). L'opération devait s'achever en 2013 pour un bilan de 5,4M€ HT (source : CRAC 2016). Selon le CRAC 2017, elle devrait s'achever en 2020 pour un bilan de 5,28M€ HT.

Suite aux difficultés de commercialisation des programmes denses localisés autour de la placette centrale, les lots denses destinés à un promoteur ou un opérateur social ont été transformés en lots libres.

Deux avenants ont été adoptés pour respectivement permettre le versement à la collectivité de 400K€ de fond de concours pour la réalisation d'un équipement public et repousser la fin de l'opération à 2020.

Trois emprunts a priori pas in fine de 800K€ ont été mobilisés ; deux ont été remboursés en 2012, et le troisième, devra faire l'objet d'un remboursement en 2018.

Le CRAC 2016 faisait mention d'un quatrième emprunt à mobiliser en 2018 sans en donner le montant ; le CRAC 2017 indique la mobilisation d'un emprunt de 1,4M€ en 2018 sur 60 mois, et projette trois emprunts de 400K€ et deux fois 600K€ entre 2020 et 2024. Le total des emprunts (réalisés et prévisionnels) se monte à 4,6M€ à la fin de l'opération.

Ces prévisions d'emprunts permettent le maintien à flot de la trésorerie, mais cette dernière redevient négative en fin d'opération.

Il est prévu que le dernier tiers des cessions intervienne après la date de clôture de la ZAC.

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 36% de la prévision initiale (contre 63% pour les dépenses).

Enfin, la répartition des risques n'est pas mentionnée dans les CRAC.

8. ZAC du Ponant – Ambon – OP 125

Il s'agit d'une opération décidée en 2007, prévue pour s'achever en 2013. La durée a été prolongée trois fois par avenant, et l'opération doit s'achever en 2023.

Initialement, il était prévu :

- 60 lots libres (48 lots libres à coût maîtrisé et 12 lots libres à coût marché) ;
- Ilot 2 : 20 logements en locatif social ;
- Ilot 4 et 5: 25 logements individuels groupés en accession ;
- Ilot 6 : 10 logements individuels groupés en location accession.

« L'absence de marché et de dispositif d'incitation à la défiscalisation, ne permettent pas la réalisation des programmes collectifs sur l'opération tandis que le bailleur social Bretagne Sud Habitat n'a pas donné suite à son projet de collectif social ». L'opération a donc été modifiée en 2016 (bilan : 4,1M€ en 2017) est en 2017, s'établissait comme suit :

- Tranche 1 : 25 lots libres et 5 logements en accession location ;
- Tranche 2 : 39 lots libres ;
- Tranche 2 bis (ex ilot BSH) : 11 lots libres.

Plusieurs emprunts ont été contractés :

- CA du Morbihan en 2009 : 450K€. Remboursé en 2013 ;
- Caisse d'Epargne de Bretagne en 2010 : 900K€. Durée : 48 mois, réaménagé en 2011. Remboursé en 2014 ;
- CA du Morbihan en 2014 : 500K€, avec amortissement in fine en 2018 (soit 5 ans avant la fin programmée de l'opération) ;
- Caisse d'Epargne en 2017 : 700K€ (Caisse d'Epargne Bretagne), d'une durée de 84 mois (amortissement du capital avec différé de 24 mois).

Sans tenir compte de l'emprunt 2017, le montant total des emprunts contractés s'élevait à 2,55M€ ; or en cumulé 2017, le chiffre du bilan est de 2,65M€, soit une différence de 100K€ consistant en une avance de trésorerie accordée à EADM par la commune d'Ambon en 2012. En 2018, un nouvel emprunt de 500K€ sera nécessaire pour équilibrer la trésorerie.

La trésorerie est, de manière prévisionnelle, négative sur fin de l'opération.

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 42% de la prévision initiale (contre 73% pour les dépenses).

Enfin, la répartition des risques n'est pas mentionnée dans les CRAC.

9. Lotissement Le Clos d'Arzhig – Saint Gildas de Rhuys – OP 124

La convention de concession d'aménagement a été signée en 2007, et devait se terminer en 2013. A l'issue de deux avenants, le programme a été prorogé jusqu'en 2021.

Le programme de 2013 comprenait :

- 6 logements sociaux en location/accession,
- 6 lots réservés aux primo-accédants (sous critères d'attribution),
- 24 lots libres sans critères dont 6 obligatoirement à usage de résidence principale.

En 2015, il a été décidé de ne plus dissocier les terrains « primo-accédants » des lots libres sans critères, le prix de vente des terrains « primo-accédants » étant trop élevé pour toucher cette cible. Ainsi, les 30 lots proposés à la vente sont à partir de 2016 cédés à un prix unique (239€ TTC / m²). « *Ce prix de vente reste élevé et au-dessus du marché de la Commune* ».

La détermination du prix au m² a fait l'objet de nombreux débats ; à partir de 2018, le prix au m² sera compris entre 235 et 250€ TTC / m².

Le bilan de l'opération a évolué sur la période. Entre 2016 et 2017, les prévisions d'emprunts ont fortement augmenté. En 2016, il était prévu pour la totalité de l'opération 3,5M€ d'emprunts. Ce montant est passé à 6,7M€ en 2017...

Le CRAC 2016 détaillait les financements de la manière suivante :

- Un emprunt de 1,7M€ est contracté avant 2011, et remboursé ;
- Un emprunt de 1,4M€ a été pris en 2011 ;
- Un autre de 400K€ en 2013.

Soit un total figurant au bilan de 3,5M€ en 2016. Il est prévu pour 2018 de financer les dernières années de l'opération par :

- Un emprunt nouveau de 900K€ ;
- Une avance d'EADM de 500K€.

Malgré ces nouvelles prévisions de financement, la trésorerie de l'opération demeure négative pour l'ensemble de l'opération.

Les cessions sont prévues pour être également réparties sur les dernières années de l'opération.

La prévision de participation demeure modeste (29K€). Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 23% de la prévision initiale (contre 80% pour les dépenses).

Enfin, la répartition des risques n'est pas mentionnée dans les CRAC.

10. ZAC de Beausoleil – Saint Avé – OP 121

Le contrat de concession de cette ZAC a fait l'objet d'une délibération en 2006. Prévues initialement pour 8 ans, deux avenants sont intervenus pour la prolonger jusqu'en 2024.

Au terme des études préalables de la ZAC, l'opération a été arrêtée comme suit :

- Superficie de 41 hectares dont 45% d'espaces publics non bâtis ;
- 866 logements dont :
 - 225 logements locatifs PLUS, soit 25%
 - 60 logements PSLA, soit 7%

En 2015, était prévue la construction de 1 086 logements. Aujourd'hui, la programmation a évolué vers un total de 1 095 logements environ dont 33% de logements aidés (PSLA et locatifs sociaux).

Cet agrandissement de la ZAC initiale s'est faite avec la récupération d'un terrain supplémentaire. Ce terrain, ancienne décharge, a fait l'objet de coûteux travaux de dépollution. Parallèlement, l'augmentation du nombre de logements par rapport au projet initial a entraîné une augmentation des prévisions de recettes (pour compenser dépollution et la viabilisation supplémentaire du nouveau terrain). Quelques transformations ont eu lieu (collectif en individuel). Aujourd'hui, le collectif a du mal à se vendre.

Un contentieux avec un particulier est clos en 2017. Il portait sur la suppression d'une clôture naturelle entre sa propriété et EADM.

Le financement de ce projet a donc évolué sur la période, passant d'une prévision initiale de 13,1M€ à 18,3M€ (prévision au 31/12/2017).

Au 31/12/2017, les recettes étaient réalisées à hauteur de 58% des nouvelles prévisions dues à l'évolution du projet (contre 73% pour les dépenses).

Les trois nouveaux emprunts d'un montant de 3,9M€ mobilisés en 2017 ont permis de rembourser les emprunts en cours (exercice 2017) et de financer, selon EADM, le projet avec son évolution. Les prévisions au 31/12/2017 font état d'une trésorerie en dent de scie sur le reste de l'opération.

Enfin, la répartition des risques n'est pas mentionnée dans les CRAC.



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>