



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT ET
DE DÉVELOPPEMENT DES
VILLES ET DU DÉPARTEMENT
DU VAL-DE-MARNE
(SADEV 94)

Exercices 2015 et suivants

Observations
délibérées le 28 septembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE	5
PROCEDURE	6
1 PRESENTATION GENERALE DE LA SADEV 94, DEUXIEME AMENAGEUR LOCAL D'ÎLE-DE-FRANCE	7
1.1 Aménagement et outils d'aménagement sur le territoire de la Métropole du Grand Paris (MGP) : contexte et enjeux.....	7
1.1.1 Rappel des enjeux de la politique d'aménagement en Île-de-France	7
1.1.2 Une organisation locale et un paradigme économique en pleine mutation	7
1.1.3 L'absence de rationalisation des outils locaux d'aménagement.....	9
1.1.4 Présentation de la Sadev 94.....	9
1.1.5 Une histoire mouvementée : la Sideco, ancêtre commun de la Sadev et du syndicat d'action foncière (Saf).....	11
1.1.6 La Sadev aujourd'hui : un acteur structurant en question	11
2 LA GOUVERNANCE DE LA SADEV	12
2.1 Les instances de gouvernance	12
2.1.1 Les délibérations préalables au versement des jetons de présence.....	12
2.1.2 La sous-représentation des femmes au sein du conseil d'administration	13
2.2 L'actionnariat.....	13
2.2.1 Un objet social large, une activité centrée sur l'aménagement.....	13
2.2.2 Présentation de l'actionnariat	14
2.2.3 Répartition public - privé.....	14
2.2.4 L'actionnariat et la répartition des compétences	15
2.3 L'information et le contrôle des collectivités actionnaires	17
2.3.1 Les délibérations préalables à la création des filiales.....	18
2.3.2 Le renforcement de la transparence.....	19
2.4 Une situation financière confortable sur la période sous contrôle	19
2.4.1 Un résultat systématiquement positif	19
2.4.2 L'augmentation des recettes liée au haut niveau d'activité des opérations concédées	21
2.4.3 Des charges de fonctionnement en croissance maîtrisée mais à surveiller.....	25
2.4.4 Un endettement massif mais peu risqué	26
2.5 Un modèle économique à consolider	29
3 L'ACTIVITÉ DE LA SOCIÉTÉ	31
3.1 Les opérations concédées.....	31
3.1.1 Présentation générale des opérations concédées à la Sadev	31
3.1.2 L'exécution financière des opérations (analyse d'un échantillon)	31
3.1.3 La politique en matière de cession des charges foncières	33
3.1.4 Les avenants aux conventions de concession	34
3.2 Les opérations pour compte propre.....	37
3.2.1 Présentation des opérations pour compte propre	37
3.2.2 Les Simonettes Nord de Champigny-sur-Marne : de la Zac au PUP	38
3.2.3 Le recours à des filiales	39
3.3 L'action internationale	44

4	LA GESTION DES MOYENS	45
4.1	Les ressources humaines	45
4.1.1	Les effectifs et la masse salariale	45
4.1.2	Les règles applicables au personnel.....	46
4.1.3	La prime d'intéressement	46
4.2	La commande publique	47
4.2.1	L'organisation de la fonction achat	47
4.2.2	La publication des données essentielles de la commande publique	49
	ANNEXES	50

SYNTHESE

La société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94) est une société d'économie mixte locale d'aménagement et de construction. Jusqu'en 2021, ses principaux actionnaires publics sont le département et 17 communes du Val-de-Marne ainsi que la Caisse des dépôts et consignations. Troisième opérateur d'aménagement en Île-de-France, la Sadev est concessionnaire d'une vingtaine d'opérations d'aménagement. Elle propose aussi des prestations de services (études, assistance à maîtrise d'ouvrage), pilote des mandats de construction et mène des opérations pour compte propre (principalement dans les domaines de la construction et de la co-promotion).

Un actionnariat à revoir

Après plus de trente ans d'existence, dans le contexte évolutif commun à l'ensemble des sociétés d'économie mixte (Sem) d'aménagement franciliennes, le modèle économique de la Sadev est aujourd'hui en question. Sur le plan institutionnel, la composition de son actionnariat a commencé à s'ouvrir à la nouvelle répartition des compétences des collectivités territoriales depuis la loi NOTRÉ¹, avec l'entrée au capital de l'établissement public territorial (EPT) Grand Orly Seine Bièvre en avril 2021. Les deux autres EPT (Grand Paris Sud Est Avenir et Paris Est Marne et Bois), compétents pour l'aménagement, ne sont pas entrés dans son capital en dépit de discussions avancées. Alors que son cœur de métier demeure l'aménagement à travers des opérations concédées, la Sadev ne compte comme actionnaires que des collectivités territoriales non compétentes pour l'aménagement. Cette situation est l'un des nombreux symptômes de la difficile gouvernance de la nouvelle organisation métropolitaine. Il n'en reste pas moins que la Sadev, comme d'autres Sem d'aménagement franciliennes, ne pourra poursuivre son développement sans adapter son actionnariat aux évolutions institutionnelles de son territoire.

Une situation financière saine mais des efforts de gestion à poursuivre

La Sadev affiche une situation financière solide au cours de la période sous contrôle (2015-2019). Elle est chaque année bénéficiaire et verse des dividendes. Elle s'appuie sur un portefeuille riche d'opérations importantes et rémunératrices. Son endettement est élevé (343 M€ en 2019) mais garanti à 44 %. De plus, 43 % des emprunts sont des lignes de trésorerie s'appuyant sur des promesses de vente de terrains aménagés. Surtout, la Sadev a constitué un confortable stock de ressources stables² (75 M€).

Globalement satisfaisante, la gestion de la Sadev doit toutefois être encore améliorée. Si elle produit des documents de qualité à destination de ses actionnaires, elle doit approfondir la transparence de son action, notamment en soumettant la création de ses filiales aux assemblées délibérantes de ses actionnaires et en améliorant les informations délivrées (en particulier sur les acheteurs des terrains qu'elle aménage et sur ses marchés). Par ailleurs, la Sadev doit poursuivre ses efforts pour maîtriser ses charges de personnel dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Elle doit aussi mieux encadrer ses achats et améliorer ses dispositifs de contrôle interne.

¹ NOTRÉ : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Capitaux propres, dotations aux amortissements, dépréciations et provisions.

Une logique d'intervention qui pose la question de l'intérêt public de certaines opérations et de la transparence de leur gestion

La majorité des activités de la Sadev sont constituées d'opérations d'aménagement, principalement de zones d'aménagement concerté (Zac) dont la réalisation lui est concédée par des personnes publiques. Une partie importante de ces concessions ont fait l'objet de prolongements par avenants successifs sur des durées parfois très longues. Ces avenants s'expliquent souvent par des difficultés de commercialisation de locaux d'activités ou de programmes tertiaires (terrains à vendre pour la construction d'immeubles de bureaux). Dans certains cas, ils ont modifié la destination des programmes et, par conséquent, l'économie des contrats, devenus moins risqués pour l'aménageur, voire plus rentables. Ils sont porteurs de risques juridiques, les importants changements introduits pouvant parfois être considérés comme des modifications substantielles, prohibées par le droit de la commande publique. La Sadev doit à l'avenir limiter ces avenants en proposant des programmes plus réalistes.

Alors qu'avant 2015, les opérations pour compte propre conduites par la Sadev (à son initiative et pour son propre compte) se limitaient principalement à des projets de construction en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), elle a décidé entre 2015 et 2020 de mener une activité de co-promotion immobilière, jugée nécessaire à son équilibre sur le long terme. Motivée par la raréfaction des opérations d'aménagement concédées et par la concurrence accrue d'opérateurs privés et publics, elle entend maintenir à l'avenir une gestion équilibrée grâce aux profits tirés de cette nouvelle activité. Elle ne fait pas ici figure d'exception : toutes les Sem d'aménagement investissent la promotion immobilière, souvent de manière plus explicite. Pour les cinq opérations initiées depuis 2015, la Sadev a créé des sociétés civiles de construction vente (SCCV) qu'elle détient majoritairement en partenariat avec un promoteur privé. Si ces opérations sont entièrement au risque de la Sadev, elles peuvent être très rémunératrices.

De telles opérations, sur un segment privé, doivent s'accompagner d'une meilleure transparence des montages effectués, de la complète information et de l'accord des collectivités présentes au conseil d'administration de la société-mère. La co-promotion pour l'accession privée dans un but principalement financier est *a priori* hors du champ de l'intérêt public local au sein duquel la société d'économie mixte (Sem) doit inscrire ses interventions.

Par conséquent, si elle persévère dans la mise en œuvre de ces opérations, la Sadev doit expliciter l'intérêt public local qu'elle y associe. De plus, elle doit rendre plus transparente la gestion de ces opérations, notamment en la clarifiant et en faisant précéder d'une mise en concurrence minimale, sur des critères qualitatifs, le choix de ses partenaires privés. Surtout, la chambre appelle les collectivités concédantes à la plus grande prudence : ces opérations privées ne doivent pas se faire au détriment des opérations concédées.

Un modèle économique à consolider

Le modèle économique de la Sadev est entré dans un moment décisif. Face à des concurrents de plus en plus présents, elle a retenu comme stratégie de demeurer avant tout un aménageur. Tout en développant une activité de co-promotion, qu'elle juge nécessaire à son équilibre sur le long terme, elle entend échapper à la tentation de devenir principalement un promoteur. Elle fonde cette stratégie sur l'anticipation d'une reprise des opérations d'aménagement concédées, après une période (2015-2019) très creuse. La chambre invite la Sadev et ses actionnaires à évaluer régulièrement la validité de cette stratégie, alors que le portefeuille actuel de la société ne pourra pas assurer sa viabilité à moyen terme, et à réfléchir à des modèles alternatifs de développement, dans l'esprit des propositions de la Cour des comptes (« Les sociétés d'économie mixte locales – Un outil à sécuriser », mai 2019).

RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de performance :

- Recommandation performance 1 : Requérir l'accord exprès des assemblées délibérantes des actionnaires publics pour la prise de participations de Sadev dans des sociétés civiles. 19
- Recommandation performance 2 : Améliorer et uniformiser la qualité d'information du suivi des filiales dans les rapports de gestion ou rapports financiers. 41
- Recommandation performance 3 : Assurer davantage de concurrence dans le choix des co-actionnaires lors de la création de filiales. 43
- Recommandation performance 4 : Doter la société d'un code de déontologie ou d'une charte éthique, qui sera porté à la connaissance des administrateurs et des collaborateurs en poste, ainsi que de tous les nouveaux collaborateurs préalablement à la signature de leur contrat de travail..... 43
-

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2020, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94), pour les exercices 2015 à 2019.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

En application du code des juridictions financières, l'instruction de la chambre ne peut porter que sur des exercices dont les comptes ont été approuvés par l'assemblée générale de la société. Le dernier exercice sous contrôle est donc 2019. Par conséquent, le rapport n'intègre pas d'observation relative aux conséquences de la crise sanitaire Covid-19 sur la Sadev.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 28 septembre 2021 sous la présidence de M. Royer, président de section, Mmes Pelletier, Cortot et M. André, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Singeot, première conseillère, assistée de MM. Boubées et Rieth, vérificateurs des juridictions financières.
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

M. Husson, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse de la SADEV 94 au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 21/12/2021, a été reçue par la chambre le 21/01/2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

OBSERVATIONS

1 PRESENTATION GENERALE DE LA SADEV 94, DEUXIEME AMENAGEUR LOCAL D'ÎLE-DE-FRANCE

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

1.1.1 Rappel des enjeux de la politique d'aménagement en Île-de-France

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

En application de l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme, l'État et la région établissent un schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) qui reprend cet objectif de construction de logements. Ce document est également guidé par des objectifs qualitatifs comme celui de « *promouvoir solidarité et équité* » notamment en favorisant « *la mixité accrue des espaces urbains existants et futurs afin d'accueillir habitat, emploi, équipements, services, transports, etc. et d'équilibrer la répartition de ces fonctions sur les territoires* ». De même, le schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) francilien fixe comme objectif de « *lutter contre les dynamiques spontanées de spécialisation territoriale* ». Cette lutte passe notamment par le soutien à la « *diversification et l'attractivité des quartiers* » et par une « *une stratégie équilibrée de développement de l'offre de logements très sociaux, entre solidarité régionale et réponse aux besoins locaux* ».

En 2015, la Cour des comptes soulignait dans son rapport public annuel³ que ces objectifs n'étaient pas atteints. Elle soulignait même que l'objectif de réduction de la « *spécialisation sociale* », c'est-à-dire la diminution des « *disparités entre territoires* », tendait au contraire « *à se renforcer* ».

1.1.2 Une organisation locale et un paradigme économique en pleine mutation

L'aménagement francilien a été, sur la période sous contrôle, marqué par l'accélération de deux mutations importantes.

La première se situe dans l'identité des acteurs publics de l'aménagement. De manière concomitante, les communes ont perdu leur compétence d'aménagement au profit des établissements publics de territoire (EPT de la MGP) et le département a perdu sa clause générale de compétence sans que la loi prévoie pour ce dernier une compétence en matière d'aménagement. Mais ces profonds changements juridiques ont eu des conséquences concrètes atténuées (voir les parties « gouvernance » et « opérations »).

³ RPA 2015, Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter.

La seconde, sans doute beaucoup plus structurante, est l'avènement d'alternatives privées et publiques aux sociétés d'économie mixte d'aménagement (Sema), qui captent une partie de leur marché. Ainsi, de nouveaux outils opérationnels mettent en concurrence les Sem avec des acteurs privés (notamment les promoteurs). C'est le cas notamment des appels à projets ou à manifestation d'intérêt (comme les opérations « inventons la métropole du grand Paris »). De même, le projet urbain partenarial (PUP), qui a remplacé le plan d'aménagement d'ensemble (PAE) depuis la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a émergé comme une alternative à la Zac pour financer les équipements publics liés aux opérations d'aménagement, et peut par ricochet favoriser les interventions d'autres opérateurs dans ce secteur, notamment privés. Cet outil semble de plus en plus apprécié des collectivités locales au point que la Sadev développe des opérations pour compte propre, et non plus seulement des Zac, en négociant avec la commune concernée une convention de PUP, qui fixe le programme d'équipements publics à réaliser pour accompagner les constructions et le montant de prise en charge par la Sem. L'initiative de la démarche appartient autant à l'opérateur qu'à la collectivité et ne nécessite aucune mise en concurrence préalable.

Les Sema sont aussi concurrencées sur leur cœur même d'activité : les Zac. Depuis 2005, la désignation d'un concessionnaire doit être précédée d'une mise en concurrence. Or, les opérateurs privés apparaissent de plus en plus comme des concurrents sérieux pour les Sem d'aménagement dans le cadre de ces procédures, car ils peuvent cumuler les métiers d'aménageur et de promoteur. Ainsi, la Zac Paul Hochard, concédée à la Sadev par la commune de l'Haÿ-les-Roses, a été remise en concurrence par cette dernière suite à son expiration, nouvelle procédure que la Sadev a perdue face à un opérateur privé.

Les alternatives publiques aux Sema ne sont pas en reste, en particulier en Île-de-France. L'État investit en effet la compétence aménagement sur le territoire francilien (sur 12 établissements publics d'aménagement de l'État que comptent la France métropolitaine, 7 interviennent sur le territoire francilien). Ces opérateurs préemptent donc une partie des possibilités d'affaires d'opérateurs comme la Sadev. Ainsi, dans le Val-de-Marne, Grand Paris Aménagement (GPA – première aménageur de l'Île-de-France), l'établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine Amont (EPA ORSA) et l'EPA Marne interviennent sans mise en concurrence préalable dans le cadre d'opérations d'intérêt national, c'est-à-dire dans les zones où l'État a transféré la compétence aménagement des EPT aux préfets.

En outre, les collectivités peuvent développer de nouveaux opérateurs d'aménagement tels que les sociétés publiques locales d'aménagement (loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006), qui peuvent se voir confier des opérations sans mise en concurrence préalable, ou des sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop) (loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique). Si les secondes n'ont pas encore pris leur envol (la région Île-de-France ne compte qu'une seule Semop d'aménagement, la première du genre en France, née en 2017), les premières préemptent de plus en plus les parts de marché des Sem traditionnelles. Ainsi, deux des trois EPT du Val-de-Marne ont fondé des sociétés publiques locales (SPL) dans le domaine de l'aménagement (Paris-Est Marne & Bois et Grand Paris Sud Est Avenir).

Ainsi, outre la concurrence de nouveaux types d'EPL (Semop et SPL), commune à toutes les Sem⁴, les Sem d'aménagement comme la Sadev voient également leur marché menacé par des nouveaux acteurs, publics comme privés.

⁴ Cour des comptes, 2019, Les sociétés d'économie mixte locales, Un outil des collectivités à sécuriser.

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

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

Cet objectif répond au constat de la multiplicité des outils d'aménagement sur le territoire métropolitain. En 2014, la chambre dénombrait 39 entreprises publiques locales (ci-après EPL) dans le périmètre du Grand Paris⁵. C'est en ce sens que la Cour, dans son rapport public annuel pour l'année 2015⁶, avait recommandé de « *poursuivre le processus de concentration des entreprises publiques locales en petite et en grande couronne pour leur donner la taille critique suffisante* ».

Malgré l'objectif législatif de rationalisation édicté dès 2014⁷, les constats de la chambre et la recommandation de la Cour des comptes, le nombre total d'EPL d'aménagement sur le territoire métropolitain n'a depuis guère évolué. Ainsi, d'après les données de la fédération des EPL, il existe actuellement 40 EPL d'aménagement domiciliées sur le territoire de la Métropole du Grand Paris (soit près de la moitié de l'ensemble des 96 EPL répertoriés sur ce même territoire).

Ni l'objectif législatif ni les transformations de l'organisation locale et du marché de l'aménagement n'ont provoqué de bouleversement du paysage des acteurs publics de l'aménagement dans lequel intervient la Sadev. Même si celle-ci a repris le portefeuille de certaines petites Sem d'aménagement en difficulté – participant indirectement à l'objectif de rationalisation de ces acteurs – elle n'a pas mené de démarche structurante visant à l'alliance, au rapprochement ou à la fusion avec un autre opérateur significatif. Or, le gain de nouvelles concessions est vital pour la pérennité de la société. Outre une rude concurrence avec les aménageurs privés nouveaux entrants, une lutte entre Sem de la métropole peut s'avérer contre-productive.

1.1.4 Présentation de la Sadev 94

La Sadev 94 est une société d'économie mixte (Sem) dont le premier actionnaire est le département du Val-de-Marne (29,6 % des parts) pendant la période sous contrôle. Le président de cette collectivité est d'ailleurs le président du conseil d'administration de la Sadev de novembre 2017 à mai 2021, ce qui a constitué une première depuis sa création en 1986. La Sadev intervient majoritairement au profit de communes val-de-marnaises dont plusieurs sont ses actionnaires (bien qu'au cours de la période sous contrôle, les EPT soient devenus les concédants des opérations gérées par la Sadev, du fait du transfert de la compétence aménagement).

⁵ Catégorie rassemblant les Sem et les SPL, auxquelles il faut ajouter, depuis la loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique et les sociétés d'économie mixte à opération unique, les Semop.

⁶ Chapitre « Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île de France : un avenir à conforter ».

⁷ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

D'après ses statuts, la Sadev a pour objet « d'intervenir dans les secteurs de l'aménagement, de la construction et de la gestion de services, ouvrages ou équipements publics ou privés ». Son objet social porte sur des métiers très divers (aménagement, construction, conseil), ses différents moyens d'action et la possibilité de mener des opérations pour son propre compte. Il est également prévu qu'elle puisse « intervenir à l'étranger, dans le cadre d'actions de coopération décentralisée engagées par les collectivités locales ou pour des actions de promotion des acteurs économiques situés dans le Département du Val-de-Marne ». L'exposé de l'objet social se termine par un énoncé très large visant sans doute à lui donner des possibilités d'actions très ouvertes : « D'une manière plus générale, la Société pourra accomplir toutes opérations financières, commerciales, industrielles, immobilières, mobilières pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptible d'en faciliter la réalisation ».

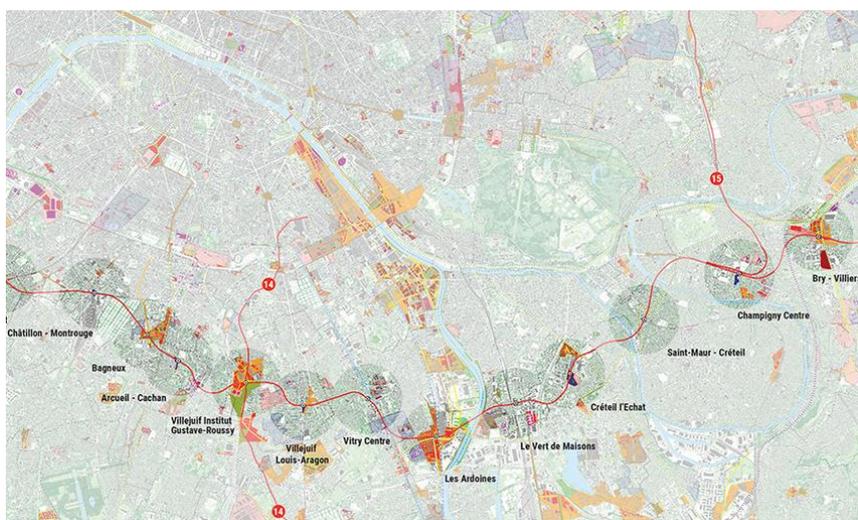
Interrogé sur ce point, l'ordonnateur considère que « les activités assurées par Sadev 94 sont toutes centrées sur l'aménagement, la construction d'ouvrages ou équipements et des études urbaines (...) » et il estime que l'objet social de la Sadev 94 est suffisamment précis et conforme aux dispositions de l'article L. 1521-1 du CGCT.

Il n'en demeure pas moins que, face aux divergences d'interprétation sur la notion de complémentarité des activités, la Cour des comptes, dans son rapport à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les Sem locales, publié en mai 2019, s'appuyant sur l'examen d'un nombre important de Sem d'aménagement et de construction cumulant plusieurs activités, avait rappelé que « l'articulation entre le principe de complémentarité des activités inscrit dans la loi et la pluriactivité constatée des Sem demande à être strictement encadrée ».

Le cœur de métier de la Sadev est d'aménager des terrains dans le cadre de concessions d'opérations d'aménagement. Fin 2018, elle était concessionnaire de 23 Zac. Ses investissements afférents à ces opérations d'aménagement représentaient en 2018 pas moins de 423 M€. Comme de nombreuses Sem, la Sadev a diversifié ses activités. En 2018, outre les 23 concessions d'aménagement précitées, elle avait 5 mandats de maîtrise d'ouvrage, 6 dossiers d'assistance technique, 4 opérations de co-promotion immobilière et 18 autres opérations en propre (majoritairement des constructions en VEFA).

La Sadev intervient à l'extérieur du Val-de-Marne, notamment à Bagneux dans les Hauts-de-Seine. Plusieurs de ses opérations s'articulent avec le tracé de la future ligne 15 du métro du grand Paris express.

Carte n° 1 : Les opérations d'aménagement et la future ligne 15 du métro



Source : Atelier parisien d'urbanisme (APUR)

La direction générale de la Sadev est occupée depuis août 2019 par M. Christophe Richard, qui a succédé à M. Jean-Pierre Nourrisson.

1.1.5 Une histoire mouvementée : la Sideco, ancêtre commun de la Sadev et du syndicat d'action foncière (Saf)

En 1996, la chambre régionale des comptes a publié un rapport sur la Sem d'aménagement du département du Val-de-Marne, appelée la Sideco. Ce rapport répondait à une demande du préfet du département et du président du conseil général, à la suite d'une opération de recapitalisation de cette société. La Sideco avait été créée en 1986 par le département, qui détenait 25 % des actions, et par 15 communes, qui en détenaient 55 %.

Ce rapport note qu'en 1995, « la Sideco 94 étant confrontée à une insuffisance de fonds propres pour procéder au remboursement de ses engagements financiers souscrits et pour financer certaines poursuites d'opération », la société avait de nouveau été recapitalisée de manière massive (48,5 MF). Ce besoin de recapitalisation était à l'époque lié à la conjoncture économique, qui avait abouti à la mise en sommeil de nombreuses opérations confiées à la Sem, ce qui l'avait transformée de facto en opérateur de portage foncier.

Le département avait alors racheté à la Sideco les emprises foncières qu'elle détenait mais dont les projets correspondants avaient été abandonnés. La création du syndicat d'action foncière (Saf 94) était prévue pour reprendre une partie de ces terrains, alors que ceux destinés à des projets viables à court terme étaient conservés par la Sideco, puis par la Sadev.

À la suite de ces opérations de sauvetage de la Sideco (recapitalisation de la Sem, retrait de son bilan des actifs dévalorisés, création du Saf pour accueillir ces terrains), son appellation a été modifiée : la Sideco est devenue la Sadev.

1.1.6 La Sadev aujourd'hui : un acteur structurant en question

1.1.6.1 Le troisième aménageur francilien

La Sadev 94 joue incontestablement un rôle dans la politique d'aménagement francilienne. Elle est, en matière de construction de logements, le troisième aménageur de l'Île-de-France (derrière Grand Paris Aménagement et la Sem Citallios)⁸. Elle participe en ce sens pleinement à la réalisation de l'objectif de construction de logements dans le Val-de-Marne, qui est dépassé en 2018 et 2019 dans les trois EPT du département⁹.

1.1.6.2 Une stratégie de développement centrée sur le cœur de métier de la Sadev : l'aménagement

Dans le cadre du contrôle de la chambre régionale des comptes, la direction générale de la société a décrit sa stratégie de développement qui part d'un constat (partagé par d'autres Sem sur le territoire de la MGP) d'une raréfaction des concessions d'aménagement. Elle l'explique par trois éléments de contexte :

- la réduction des marges budgétaires des collectivités ;
- le développement de la logique d'appels à projets (notamment « inventons la métropole du Grand Paris ») ;
- les incertitudes liées au transfert de la compétence aménagement aux établissements intercommunaux.

⁸ Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) 2018, L'action des aménageurs publics pour la production de logements en Île-de-France - Bilan à fin 2017 et perspectives.

⁹ DRIEA 2020, La production de logements dans les territoires de l'Île-de-France - Bilan 2019.

La Sadev prend acte des difficultés posées par cette raréfaction pour son modèle économique et ce d'autant que de nombreuses Zac de son portefeuille actuel devraient être clôturées au cours des années 2020-2025. Dans le même temps, l'activité de construction de la Sem a également diminué. Pour conserver le portefeuille de projets des responsables d'opérations de construction et maintenir ses résultats financiers, elle s'est engagée dans les co-promotions à partir de l'année 2015. Ce sont ainsi cinq co-promotions qui ont été lancées durant la période.

Pour autant, elle entend « *maintenir ses fondamentaux* » forte de sa « *conviction que notre cœur de métier devait rester l'aménagement* ». Ainsi, si elle prévoit le maintien de son activité de co-promotion, elle ne la pense que comme une source de revenus, certes indispensable, mais qui resterait annexe par rapport à ceux générés par les opérations d'aménagement concédées. Pour maintenir une activité d'aménageur forte, la Sadev entend capitaliser sur ce qu'elle identifie comme un point fort pour remporter les futures mises en concurrence : une « *très bonne connaissance des enjeux et des projets des différentes villes [lui permettant] d'anticiper et de concourir à l'émergence de projet urbain [et] proposer des offres pertinentes et performantes* ».

Cette orientation doit être lue à l'aune de la stratégie d'autres Sem intervenant sur le territoire de la MGP, qui se sont plus largement engagées sur le terrain de la diversification de l'activité et, en particulier, dans le développement des activités de co-promotion. La Sadev se différencie ainsi en faisant le double pari de l'augmentation future du nombre de concessions d'aménagement et de sa capacité à en remporter l'attribution, notamment face à une concurrence privée en expansion.

2 LA GOUVERNANCE DE LA SADEV

2.1 Les instances de gouvernance

La chambre a contrôlé le fonctionnement des instances de gouvernance (assemblée générale et conseil d'administration). Aucune anomalie significative n'a été relevée. Toutefois, la chambre formule deux observations.

2.1.1 Les délibérations préalables au versement des jetons de présence

L'article L. 225-45 du code de commerce prévoit que l'assemblée générale d'une société anonyme peut accorder aux membres du conseil d'administration une rémunération (les anciens « jetons de présence », appellation supprimée par la loi dite « PACTE¹⁰ »). L'article L. 1524-5 du CGCT impose que, pour les Sem, la perception de ces rémunérations soit précédée d'une délibération de l'assemblée délibérante qui a désigné l'administrateur. Cette délibération autorise la perception de cette rémunération et en fixe le montant maximum.

Constatant que ces délibérations n'avaient pas été adoptées par ses actionnaires, le directeur général de la Sadev a envoyé en 2019 des courriers aux présidents des assemblées délibérantes concernées pour que cette situation soit régularisée. Deux collectivités (le département du Val-de-Marne et la commune de Choisy-le-Roi) ont adopté les délibérations correspondantes après ce courrier. La chambre souligne cet effort et encourage la Sadev à persévérer jusqu'aux votes de délibérations par toutes les assemblées délibérantes concernées.

Par ailleurs, le montant de cette rémunération est de 150 € nets par réunion (soit pour deux réunions en 2019, un coût pour la Sadev de 3 300 €). La chambre note le caractère modéré de cette rémunération.

¹⁰ La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises).

2.1.2 La sous-représentation des femmes au sein du conseil d'administration

La chambre relève la sous-représentation des femmes au sein du conseil d'administration de la Sadev. La loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance et à l'égalité professionnelle fixe une obligation de parité (au moins 40 % de représentants de chaque sexe) aux conseils d'administration des sociétés anonymes cotées de plus de 500 salariés¹¹. La Sadev, qui ne répond à aucune de ces deux conditions, n'est pas soumise à cette obligation. Elle n'en reste pas moins soumise à l'objectif de parité, qui s'applique à toute société anonyme, posé par l'article L. 225-17 du code de commerce (disposition introduite par la même loi) : « *Le Conseil d'administration doit être composé en recherchant une composition équilibrée des femmes et des hommes* ».

Or, cet objectif semble particulièrement atteignable dans une Sem dont le capital est détenu par des communes et par un département dans la mesure où la composition des assemblées délibérantes de ces collectivités – dont sont issus les administrateurs d'une Sem – est paritaire : d'un part, la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a imposé la composition de listes pour les scrutins municipaux pour les villes de plus de 1 000 habitants « *composées alternativement d'un candidat de chaque sexe* » et, d'autre part, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (entrée en vigueur lors des élections de mars 2015) a instauré la parité au sein des conseils départementaux.

Pourtant, sur la période sous contrôle 2015-2019, cet objectif de parité n'a pas été atteint. Sur 22 administrateurs, seulement 4 étaient des femmes (18 %). Parmi les 6 représentants du département, il n'y avait que 1 administratrice, 2 parmi les 11 représentants des communes.

La chambre invite donc la Sadev à alerter ses actionnaires, quand ils désignent au moins deux représentants au sein de la société, afin d'atteindre l'objectif de parité fixé par l'article L. 225 - 17 du code de commerce.

2.2 L'actionnariat

2.2.1 Un objet social large, une activité centrée sur l'aménagement

L'article 2 des statuts de la Sadev indique que « la Société a pour objet d'intervenir dans les secteurs de l'aménagement, de la construction et de la gestion de services, ouvrages ou équipements publics ou privés ». Même si cette rédaction est conforme à l'article L. 1521-1 du CGCT, la définition de l'objet social de la Sadev est très large.

Les statuts d'une Sem peuvent prévoir qu'elle réalise différents types d'activités mais seulement dans le respect du principe de complémentarité posé par le CGCT et précisé par la jurisprudence administrative. En l'occurrence, l'activité de la Sadev ne comporte que des opérations d'aménagement, de construction et d'études urbaines, considérées par la jurisprudence comme complémentaires.

¹¹ La loi PACTE a étendu cette obligation, à partir de 2020, aux entreprises de plus de 250 salariés.

2.2.2 Présentation de l'actionnariat

Le montant du capital de la Sadev (10 099 050 €) est réparti entre le département du Val-de-Marne, 17 communes de ce même département et 6 actionnaires autres que des collectivités territoriales, la répartition est inchangée entre 2001¹² et 2021. Le total des participations des collectivités territoriales atteint 79,44 %. Le département du Val-de-Marne est le premier actionnaire avec 29,60 % des parts, participation stable de 1996 à 2021. Parmi les 17 communes actionnaires¹³, 7 sont directement représentées au conseil d'administration du fait de l'importance de leur participation (7,11 % pour Ivry-sur-Seine, Champigny-sur-Marne, Vitry-sur-Seine, Villejuif et Villeneuve-le-Roi, 6,78 % pour Valenton, et 2,99 % pour Arcueil). 6 de ces villes sont situées à l'ouest du département et appartiennent à l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre. Les 10 autres communes présentes au capital de Sadev ne portent qu'une participation minoritaire (entre 0,29 et 0,93 %) et ne rassemblent que 4,54 %. Ces dernières sont représentées au conseil d'administration par 2 administrateurs élus par elles dans le cadre d'une assemblée spéciale, conformément aux dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article L. 1524-5 CGCT.

En ce qui concerne les participations (20,56 % des parts) autres que celles des collectivités territoriales, elles sont de trois types. Tout d'abord, la Caisse des dépôts et consignations dispose de 10,29 % des parts de la Sadev, ce qui en fait son deuxième plus important actionnaire. L'entrée de la Caisse des dépôts et consignations au capital date de la recapitalisation de 1996 et est stable depuis lors. Ensuite, deux sociétés publiques val-de-marnaises (IDF Habitat et la Semmaris) représentent ensemble 1,53 % des actions. Enfin, quatre sociétés privées, sociétés ou filiales de groupes structurants du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) au niveau national, disposent de participations minoritaires rassemblant 8,75 % des parts¹⁴.

Dans ces quatre sociétés privées, seule la Semeru dispose d'un représentant au conseil d'administration. Les trois autres sociétés, Colas, Coteg et Emulithe ne sont pas représentées.

2.2.3 Répartition public - privé

Le CGCT fixe deux obligations de répartition public/privé du capital d'une Sem. D'une part, l'article L. 1521-1 du CGCT dispose que les collectivités territoriales s'associent à « *une ou plusieurs personnes privées* » pour créer une Sem. D'autre part, en application de l'article L. 1522-1 du CGCT, « *les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital* » des sociétés d'économies mixtes locales (SEML) et « *La participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social* » (article L. 1522-2 du CGCT). Ainsi, il n'est pas obligatoire que les 15 % au moins du capital détenu par les personnes autres que les collectivités ou leurs groupements soient entièrement détenus par des personnes privées. La Cour des comptes¹⁵ a ainsi récemment souligné que « *rien n'interdi[sai]t que le capital d'une Sem soit composé à 99,99 % de personnes publiques, ni même que la personne privée actionnaire soit une société de droit privé à capitaux publics* ».

En l'espèce, la part du capital de la Sadev détenue par des personnes autres que les « collectivités territoriales et leurs groupements » s'élève à 20,56 %. Mais le secteur public est très présent dans cet actionnariat. La partie réellement privée de l'actionnariat est limitée aux quatre filiales des groupes nationaux de BTP mentionnés plus haut, soit 8,75 % des parts.

¹² CRC IDF, 2013, ROD Sadev.

¹³ Liste complète disponible en annexe.

¹⁴ La COTEG et la Semeru, émanation du Groupe Fayat, le Groupe Colas (initialement via une ancienne filiale, la SCREG), appartenant au Groupe Bouygues (2,07 %), Emulithe, filiale d'Eurovia, appartenant au groupe Vinci).

¹⁵ Rapport de 2019 « Les sociétés d'économie mixte locales – Un outil des collectivités à sécuriser ».

Ce genre de situation a été, de longue date, critiqué par la Cour des comptes. Dans une insertion au rapport public annuel de 1990 (« *Les Sem d'aménagement et de construction* »), elle soulignait déjà « *Alors que la première raison d'être des Sem est précisément d'associer des apports publics et privés pour la réalisation d'opérations d'intérêt général, la quasi-totalité des capitaux propres des sociétés d'aménagement ayant fait l'objet d'un contrôle sont d'origine publique* » et concluait « *Il apparaît donc que l'intention du législateur d'associer des intérêts privés à ceux des collectivités publiques n'est que rarement suivie d'effet.* ». Plus récemment, la Cour des comptes a fait le même constat, qu'elle a tenté d'expliquer en partie par un « *modèle peu attractif pour les partenaires privés* »¹⁶. Ce constat, ancien et toujours d'actualité, est prégnant au sein de la Sadev.

2.2.4 L'actionnariat et la répartition des compétences

En application de l'article L. 1521-1 du CGCT, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer des entreprises publiques locales « *dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi* ». Sur la période sous contrôle, les compétences des collectivités actionnaires de la Sadev (le département et les communes) ont nettement évolué.

En ce qui concerne le département, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRé) a supprimé la clause générale de compétence. L'aménagement de l'espace métropolitain, compétence dans laquelle intervient à titre principal la Sadev, ne compte pas parmi celles des départements. Afin d'appliquer ce nouveau principe de spécialisation des compétences à la détention d'actions au sein des Sem, l'article 133 (VII) de la loi NOTRé dispose que « *Le département actionnaire d'une société d'économie mixte locale [...] dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'il cède, [...] plus des deux tiers des actions qu'il détenait antérieurement* ».

En ce qui concerne les communes, en application des articles L. 5219-1-II et L. 5219-5-IV du CGCT, la compétence aménagement de l'espace métropolitain a été transférée aux EPT au 1^{er} janvier 2018. L'article L. 1521-1 du CGCT prévoit dans ce cas le même mécanisme de cession des deux tiers des actions que celui susmentionné.

La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales a ajouté une phrase au sein de l'article L. 1522-1 du CGCT disposant que « *La réalisation de l'objet de ces sociétés concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires* ». Cette disposition a pour unique finalité¹⁷ de revenir sur une décision du Conseil d'État, qui posait le principe qu'un actionnaire d'une Sem devait détenir toutes les compétences en lien avec l'activité d'une celle-ci¹⁸.

Malgré ces évolutions législatives, l'actionnariat de la Sadev n'a pas évolué au cours de la période sous contrôle. La Sadev s'est interrogée sur la question, diligentant une étude juridique en novembre 2015. Reprenant les conclusions de son conseil, elle a présenté, lors de la réunion du conseil d'administration du 1^{er} décembre 2015, deux arguments qui justifient le maintien de la présence du département et des communes dans son actionnariat : « *D'une part, au regard de l'objet social de notre Sem, qui relève à la fois de l'aménagement, de la construction et de la gestion d'équipements publics et privés* » et « *d'autre part au regard de la définition très large de la notion "d'aménagement" prévue par le code de l'urbanisme, qui peut être considérée comme un outil mis en œuvre par une collectivité à travers ses compétences* ». Dans le cadre de l'instruction, la Sadev a réitéré sa position dans les mêmes termes.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ L'instruction du 14 octobre 2019 cite en ce sens le rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale, qui affirme qu'il a été souhaité que la loi « *n'introduise que des dispositions strictement nécessaires à la mise en échec de la jurisprudence du Conseil d'État* ».

¹⁸ CE, 14 novembre 2018, syndicat mixte pour l'aménagement et le développement des Combrailles, n° 405628.

Sur le premier argument, qui se fonde sur l'objet social de la Sem, il est notable, d'une part, que la « *construction* » ne peut être considérée comme une compétence des collectivités locales (elle est un instrument, un outil, à disposition des collectivités pour mettre en œuvre leurs compétences). Une Sem de construction pourrait en effet compter comme actionnaire le département. Mais en l'espèce, la construction n'est qu'une activité complémentaire à l'activité principale de la Sem, l'aménagement. Ainsi, la Sadev tire l'essentiel de ses ressources de son activité d'aménagement (voir partie 3 – Analyse financière). Surtout, interrogée sur sa stratégie pour l'avenir, elle a indiqué qu'elle entendait « *maintenir ses fondamentaux* » forte de sa « *conviction que notre cœur de métier devait rester l'aménagement* ».

Sur le second argument mobilisé par la Sadev, il est notable que si l'aménagement peut recevoir plusieurs définitions législatives, il est bien, dans le cadre du CGCT (code qui régit à la fois les Sem et la répartition des compétences entre collectivités), une compétence et non un outil au service d'autres compétences.

Le rapporteur de la loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales avait précisé que les « *les EPL ne sont pas un moyen de revenir subrepticement sur la répartition des compétences décidée par le législateur* ». Il avait précisé que « *le mécanisme que nous adoptons ne doit pas donner lieu à des abus de droit, à des détournements qui permettraient à une collectivité de financer 90 % d'une EPL alors que ses compétences ne seraient que marginalement couvertes par l'action de cette dernière* »¹⁹. La situation de la Sadev fait manifestement écho à cet exemple et l'interprétation qu'elle fait des dispositions législatives apparaît contraire à celle pointée par le rapporteur de celle-ci.

En tout état de cause, au-delà du débat juridique, il apparaît paradoxal, du point de vue de l'organisation institutionnelle, que la Sadev continue de ne compter comme actionnaires que des collectivités ne détenant plus la compétence aménagement.

En conclusion, les participations dans la Sadev, société dont le cœur d'activité est l'aménagement urbain, sont donc détenues de manière irrégulière par des collectivités qui ne sont plus compétentes en la matière, mais ont la volonté politique de conserver un rôle dans l'aménagement urbain et le contrôle de l'outil. Une Sem doit être contrôlée par des collectivités dont les compétences correspondent à son activité. Par délibération du 8 décembre 2017, la MGP a défini l'intérêt métropolitain attaché à la compétence « aménagement de l'espace ». L'ensemble des opérations d'aménagement urbain, des actions de restructuration urbaine et des réserves foncières qui ne sont pas reconnues d'intérêt métropolitain relève de la compétence des EPT, en lieu et place des communes membres. Les EPT auraient dû entrer au capital de la Sadev. Le transfert de la compétence aménagement est une réforme encore inachevée en Île-de-France.

Pour autant, il est délicat pour la Sadev de régulariser cette situation. Elle a en effet proposé l'entrée à son capital aux trois établissements publics territoriaux (EPT) val-de-marnais. L'EPT Grand Orly Seine Bièvre (GOSB) a délibéré favorablement en avril 2021 et a acquis 156 actions détenues par le département du Val-de-Marne. L'EPT GPSEA a fait une réponse d'attente, arguant qu'il disposait déjà d'une SPLA qui constituait son outil privilégié d'intervention sur son territoire, que l'entrée dans le capital de la Sadev ne constituait pas une priorité, mais que les discussions avaient vocation à se poursuivre. Il semble que les EPT peinent à s'emparer pleinement de la compétence aménagement alors que, dans le même temps, les communes s'attachent à conserver un rôle majeur dans les opérations d'aménagement de leur territoire et peuvent devenir actionnaires de la Sem.

¹⁹ Cité au sein de l'instruction du Gouvernement du 14 octobre 2019 relative à l'application de la loi n° 2019-463 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales.

Encadré n° 1 : La répartition des compétences dans les conventions de concession

Les contrats de concession de la Sadev organisent le statu quo relatif à l'exercice de la compétence aménagement. Cela est particulièrement visible pour la Zac Ivry-Confluences, plus importante opération du portefeuille de la Sadev.

Le traité de concession a été initialement signé entre la commune d'Ivry-sur-Seine, concédante, et la Sadev, concessionnaire. L'avenant n° 1, en date du 19 novembre 2018, acte le transfert de compétence et, avec lui, celui de la qualité de concédant, de la commune à l'EPT Grand Orly Seine Bièvre (GOSB). Mais il laisse à la commune d'Ivry-sur-Seine le premier rôle. Ainsi, il modifie les modalités de gouvernance du projet mais l'adapte au principe de « coopérative de villes » (principe de fonctionnement de l'EPT).

En effet, le traité initial prévoyait, en son article n° 2, les modalités de pilotage du projet et – en particulier – les instances permettant d'y associer la commune concédante. Ainsi, trois comités (de pilotage, technique et d'évaluation) réunissaient des représentants du concédant et du concessionnaire. L'avenant n° 1 conserve ces trois comités et ajoute comme participant, en sus des représentants du concessionnaire (qui demeure la Sadev) et du concédant (devenu GOSB), la commune d'Ivry-sur-Seine. De même, l'avenant permet non plus seulement au concédant mais également à la commune de disposer d'un représentant au sein de la commission d'appel d'offres (CAO) de la Sadev.

Mais l'enjeu est surtout financier. Le traité initial prévoyait que le concédant (la commune d'Ivry-sur-Seine) participe à hauteur de 151 M€ HT à la concession (dont 15 M€ d'apport de terrains). L'avenant n° 1 prévoit que le nouveau concédant (l'EPT GOSB) se substitue à la commune mais que le contrat reste exécuté selon les conditions antérieurement prévues. Les terrains restant nécessaires à l'opération d'aménagement, à hauteur de 13 M€, sont cédés par la commune directement à la Sadev avec l'accord de l'EPT²⁰. L'opération est donc financièrement neutre pour l'EPT. La commune, de son côté, alors même qu'elle a perdu la compétence aménagement, continue à financer l'opération dans les mêmes et impressionnantes proportions (136 M€ en numéraire sur l'ensemble de l'opération).

L'actionnariat de la Sadev apparaît donc comme le résultat de la volonté de l'ensemble des acteurs de son territoire de maintenir le *statu quo* préexistant à la loi NOTRe et à la création des EPT. Il est donc le symptôme d'un relatif échec de la réforme de l'intercommunalité dans le Val-de-Marne. Plus encore, la Sadev apparaît comme l'un des outils utilisés par ces acteurs pour maintenir ce *statu quo*. La réponse aux observations provisoires du président de la MGP corrobore le constat d'absence de rationalisation de l'actionnariat des opérateurs de l'aménagement du territoire métropolitain. Il envisage, conformément à l'article L. 5219-1 du CGCT, de définir une cartographie et un diagnostic de la situation actuelle des opérateurs d'aménagement, puis d'en tirer une stratégie de rationalisation, pour permettre à chacun des échelons territoriaux d'exercer les compétences qui lui sont dévolues. La chambre approuve cette démarche d'optimisation des moyens au service de l'aménagement métropolitain.

Face à une intercommunalité qui progresse lentement, la chambre encourage la Sadev à persévérer dans ses efforts pour faire entrer au capital les EPT de son territoire.

2.3 L'information et le contrôle des collectivités actionnaires

Plusieurs points ont été contrôlés par la chambre : qualité des comptes rendus annuels à la collectivité (Craci) (y compris la présence du rapport d'utilisation des prérogatives de puissance publique) et caractère complet des rapports de gestion. La chambre constate que les documents produits par la Sadev fournissent une information globalement satisfaisante aux administrateurs, aux conseils municipaux et territoriaux des actionnaires et/ou des concédants.

²⁰ L'apport total en terrain représente 15 M€. A la date du transfert de compétence, 2 M€ de terrains avaient déjà été transférés à la Sadev, d'où une participation de terrains de l'EPT à hauteur de 13 M€.

Néanmoins, la qualité de cette information et le contrôle opéré par les assemblées délibérantes des actionnaires pourraient être améliorés au moins à deux niveaux : le contrôle de la création des filiales sous forme de SCCV et la qualité de l'information sur les opérations pour compte propre.

2.3.1 Les délibérations préalables à la création des filiales

L'article L. 1524-5 du CGCT, en son dernier alinéa, dispose que « Toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires disposant d'un siège au conseil d'administration, en application du premier alinéa du présent article ». L'obligation prévue par cet article se limite aux prises de participation des Sem dans des sociétés commerciales et ne s'étend donc pas *stricto sensu* à la forme juridique utilisée par la Sadev pour créer ses filiales. La Sadev utilise en effet le régime de la société civile de construction vente (SCCV), instrument juridique régi par le code civil, qui n'est donc pas une « société commerciale » (régie par le code du même nom).

Toutefois, la direction générale des collectivités locales (DGCL), dans son « Guide des sociétés d'économie mixte locales », souligne que « par extension on peut considérer que l'article L. 1524-5 du CGCT est également applicable aux prises de participations des SEML dans les sociétés civiles immobilière qui, aux termes d'une décision du Conseil d'État, sont considérées comme organismes à but lucratif (CE, 24 novembre 1989, Commune d'Iffendic²¹) ». Si cette lecture n'engage pas juridiquement les Sem²², elle constitue une recommandation de bonne pratique que la chambre partage. Il apparaît en effet important que les assemblées délibérantes soient directement informées et donnent explicitement leur accord à la constitution d'entités juridiques permettant la mise en œuvre des opérations risquées des Sem d'aménagement.

La Sadev a indiqué s'en tenir au droit en vigueur et ne pas exiger des assemblées délibérantes de ses collectivités actionnaires des délibérations préalables à la constitution de ses SCCV.

Le débat n'est pas tranché à ce jour. Le livre blanc de la Fédération des entreprises publiques locales, publié en octobre 2019, préconisait (page 31) une évolution législative en créant une obligation d'accord préalable de la collectivité locale actionnaire public de référence de la Sem pour toute prise de participation majoritaire dans une société civile et dans les groupements d'intérêt économique.

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dit « 3DS », en débat au parlement depuis l'été 2021, prévoit de compléter l'article L. 1524-5 du CGCT ainsi : « *à peine de nullité, toute prise de participation directe ou indirecte d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une autre société, d'un groupement d'intérêt économique disposant d'un capital ou d'un groupement d'intérêt économique sans capital fait préalablement l'objet d'un accord exprès de la ou des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires* » (article 70 du projet de loi).

²¹ Appréciation du Conseil d'État récemment rappelée dans le cadre d'une réponse à une question parlementaire (question écrite n° 00130_Sénat 2017).

²² La lecture extensive de la DGCL semble devoir être en effet davantage lue comme une recommandation de bonne pratique que comme la déduction d'une obligation juridique. L'affaire citée par la DGCL vise l'interdiction de la prise de participation d'une commune dans une « société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif », interdiction fixée à l'article L. 2253-1 du CGCT. Le Conseil d'État y qualifie les sociétés civiles « d'organisme à but lucratif ». Or, les dispositions relatives à l'autorisation préalable des collectivités actionnaires d'une Sem à une prise de participation, édictée à l'article L. 1524-5 du CGCT, ne font pas mention comme l'article L. 2253-1 du CGCT d'une « société commerciale et de tout autre organisme à but lucratif » mais simplement d'une « société commerciale ». Ces deux catégories étant exclusives, une Sem ne semble pas pour le moment tenu de faire application de l'article L1524-5 lors de la création ou de la prise de participation au sein d'une SCCV.

Il est à noter que les représentants de la Caisse des dépôts et consignations appliquent cette règle de l'accord exprès dans leur gouvernance : ils ne prennent jamais part au vote lors des créations des SCCV (conseil d'administration (CA) du 13 mai 2016 pour la SCCV Laplace et pour la SCCV Triage), ces créations n'ayant pas été préalablement soumises au comité d'engagement de la Caisse (CA du 30 avril 2015).

La chambre considère qu'il serait de bonne pratique, dans un but de transparence, que la Sadev, « *par extension* », fasse application de l'article L. 1524-5 du CGCT pour ses futures sociétés civiles. Interrogée sur ce point dans le rapport d'observations provisoires, la Sem a précisé qu'elle veillerait à suivre à l'avenir la recommandation de performance 1 du rapport d'observations provisoires, sans attendre l'adoption de la loi 3DS.

Recommandation performance 1 : Requérir l'accord exprès des assemblées délibérantes des actionnaires publics pour la prise de participations de Sadev dans des sociétés civiles.

2.3.2 Le renforcement de la transparence

Pour les opérations concédées, les Cracl – comme souligné plus haut – apparaissent de qualité. La chambre regrette toutefois qu'aucune présentation consolidée relative aux promoteurs avec lesquels la Sadev travaille ne soit disponible. Dans le rapport de gestion annuel, un tableau permettant de connaître l'évolution des parts de marchés de chaque opérateur dans le portefeuille commercial de la Sem serait utile à l'information des actionnaires, à l'instar de ce que fait Grand Paris Aménagement (GPA) en annexe à son rapport de gestion. La chambre considère en effet que la mise à disposition de ces informations participerait de la transparence de l'action de la Sadev.

Par ailleurs, le document formalisant les bonnes pratiques en matière de cessions de charges foncières (que la chambre appelle de ses vœux – voir 3.1.3) pourrait être publié, à l'instar de ce que fait, une nouvelle fois, GPA. Interrogée sur ce point, la Sadev a décidé de s'engager dans ce sens et de communiquer davantage, dans un document cadre, sur ses modes de cession.

2.4 Une situation financière confortable sur la période sous contrôle

2.4.1 Un résultat systématiquement positif

Sur la période sous contrôle (2015-2019), la Sadev a enregistré des bénéfices sur tous les exercices. En ce sens, elle s'inscrit dans une dynamique d'activité plus saine que ses concurrents de taille comparable sur le territoire de la MGP, qui enregistrent régulièrement des déficits.

Tableau n° 1 : Un résultat systématiquement bénéficiaire (en M€)

Poste / Exercice	2015	2016	2017	2018	2019
RÉSULTAT D'EXPLOITATION	1,82	0,93	1,02	3,38	- 0,39
Bénéfice attribué opérations en commun	0,00	0,00	0,00	0,00	1,36
RÉSULTAT FINANCIER	- 0,27	- 0,17	- 0,22	- 0,06	0,01
RÉSULTAT EXCEPTIONNEL	0,74	0,40	0,44	0,01	0,64
Participation des salariés aux résultats	0,20	0,13	0,13	0,34	0,17
Impôts sur les bénéfices	- 0,01	- 0,13	0,03	0,14	- 0,06
BÉNÉFICE	2,11	1,17	1,07	2,85	1,51

Source : CRC, à partir des comptes certifiés

Cette constatation s'inscrit dans le temps long : depuis 2011 (dernier exercice concerné par le précédent contrôle de la chambre, qui soulignait déjà la bonne santé financière de la Sem), la gestion de la société a toujours été bénéficiaire.

Entre 2015 et 2019, trois périodes sont à différencier. La première se termine en 2015 et constitue la fin d'une période d'activité relativement dynamique qui durait depuis plusieurs exercices. Ainsi, en 2015, la Sem enregistre un bénéfice de 2,1 M€ et un chiffre d'affaires de 97 M€ (contre 2,4 M€ de bénéfices et 72 M€ de chiffre d'affaires sur les quatre exercices précédents). La deuxième période recouvre les exercices 2016 et 2017 et constitue une période de contraction des bénéfices autour de 1 M€. Cette contraction est concomitante d'une baisse des ventes de charges foncières sur les opérations d'aménagement (les Sem d'aménagement sont en partie rémunérées en pourcentage de ces ventes) : les ventes de charges foncières tombent à 22 M€ contre 38 M€ en moyenne sur 2011-2015. Une troisième période, initiée en 2018, est marquée par une nette augmentation des bénéfices grâce aux niveaux exceptionnels de vente de charges foncières (106 M€ pour 2018, 70 M€ pour 2019).

Les bénéfices de la Sadev sont principalement utilisés pour augmenter ses capitaux propres et, dans une moindre mesure, distribuer des dividendes. Ainsi, sur la période sous contrôle, la Sadev a fait progresser ses capitaux propres de 47 à 53 M€ entre 2015 et 2019. En même temps, 0,94 M€ ont été distribués sous forme de dividendes (soit 0,86 M€ pour les actionnaires publics, qui disposent de 91,26 % du capital de la société²³).

Tableau n° 2 : Affectation du résultat (en M€)

Exercice	Résultat N-1	Report à nouveau	Dividendes
2015	2,19	1,97	0,22
2016	2,11	1,89	0,21
2017	1,17	1,05	0,12
2018	1,07	0,96	0,11
2019	2,85	2,57	0,28

Source : CRC, à partir des comptes certifiés

Ces résultats bénéficiaires sont liés à la bonne tenue des recettes de fonctionnement²⁴, elles-mêmes étant relativement élastiques au volume de vente des charges foncières, comme susmentionné. Assez classiquement, les variations du résultat suivent l'évolution des recettes, qui se contractent sur les exercices 2016 et 2017, avant d'augmenter très fortement sur les exercices 2018 et 2019. Les charges de fonctionnement, quant à elles, augmentent de manière constante sur la période sous contrôle (+ 3,76 % par an moyenne).

Tableau n° 3 : La formation du résultat de la Sadev (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019
Recettes de fonctionnement	8,90	8,10	8,31	10,64	9,37
Charges de fonctionnement	6,79	6,93	7,24	7,79	7,86
Résultat (bénéficiaire)	2,11	1,17	1,07	2,85	1,51

Source : CRC, à partir des balances des comptes²⁵

En conclusion, contrairement à certains de ses concurrents, la Sadev a connu, sur la période 2015-2019, une situation financière bénéficiaire.

²³ C'est-à-dire les collectivités territoriales (départements et communes), la Caisse des dépôts et consignations et les deux sociétés publiques présentes au capital, IDF Habitat et la Semmaris.

²⁴ « Fonctionnement » étant entendu ici comme les opérations permettant le fonctionnement de la société.

²⁵ Les charges et recettes de fonctionnement sont calculées afin d'extraire toutes les écritures comptables qui se rattachent aux opérations concédées et aux opérations pour compte propre et qui sont neutralisés comptablement. En charges, sont additionnées l'ensemble des charges des codes contrats 1, 2 et 3, c'est-à-dire dans la comptabilité analytique de la Sadev le « fonctionnement » et les prestations d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et les études. En recettes, la même opération a été effectuée, en ajoutant le résultat des opérations pour compte propre.

2.4.2 L'augmentation des recettes liée au haut niveau d'activité des opérations concédées

2.4.2.1 La croissance sensible de l'activité

L'une des spécificités du métier d'aménageur est que le processus de création de valeur s'étale sur plusieurs exercices : entre les investissements réalisés pour produire une charge foncière cessible (achat du terrain et travaux de viabilisation principalement) et les recettes issues de sa vente, plusieurs exercices s'écoulent. Le seul chiffre d'affaires n'est dès lors pas pertinent pour analyser l'activité de la société. Il doit être complétée par une étude sur la production (qui prépare le chiffre d'affaires ultérieur), via l'analyse des « en cours de production ».

Tableau n° 4 : Volume d'activité (en M€)

Exercice	2015	2016	2017	2018	2019
En cours de production de biens	295,13	426,75	473,95	423,63	428,17
En cours de production de services	0,12	0,13	0,15	0,07	0,02
Total en-cours	295,25	426,88	474,10	423,70	428,20
CA	97,23	37,77	66,18	186,71	103,29
Autres produits	0,84	0,51	0,44	0,00	1,36
VOLUME TOTAL	393,32	465,16	540,73	610,41	532,85
Évolution N-1/N (en %)		18,26	16,25	12,89	- 12,71

Source : CRC, à partir des comptes certifiés

Ainsi, pour la Sadev, passée l'année 2015, deux périodes se dessinent (qui sont les mêmes que celles identifiées dans l'analyse du bénéfice de la société).

Pendant la première, en 2016 et 2017, l'augmentation importante des en-cours de production traduit la croissance des dépenses réalisées dans le cadre des opérations (concédées principalement), c'est-à-dire des investissements qui ont vocation à se traduire en recettes futures. Plus précisément, l'augmentation des stocks d'en-cours signifie que la Sadev a plus investi qu'elle n'a vendu. Sur cette même période, le chiffre d'affaires diminue et atteint un niveau qui n'avait jamais été aussi bas depuis au moins 2007²⁶. Cela s'explique par une diminution drastique des ventes de charges foncières sur les opérations concédées (autour de 23 M€ en 2016 et 2017, plus faible niveau de la période (2011-2018)²⁷).

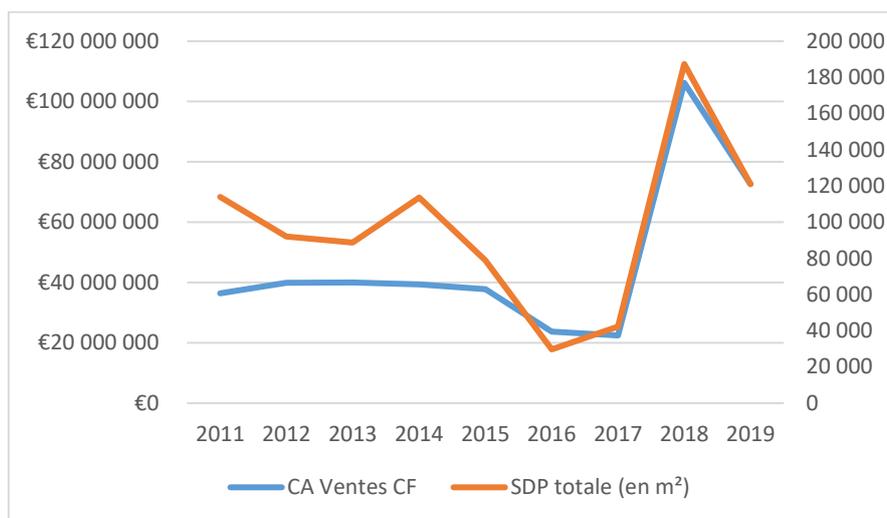
Les exercices 2018 et 2019 sont marqués par une reprise - et même une explosion - des ventes et, par conséquent, du chiffre d'affaires multiplié par trois en 2018 et porté au niveau exceptionnel de 186 M€. En 2019, il diminue tout en se maintenant à un niveau très élevé (100 M€). Cela signifie que la Sadev a vendu un nombre important de charges foncières sur ces deux exercices. Sur les Zac concédées à la Sadev, ces ventes ont atteint 94 M€ en moyenne sur les exercices 2018 et 2019, contre 34 M€ en moyenne sur 2011-2017. Même pris sur le temps long, les niveaux de chiffres d'affaires et de ventes atteints en 2018-2019 sont exceptionnels²⁸.

²⁶ Le rapport d'observations définitives (ROD) 2013 soulignait déjà le « dynamisme de l'activité de la Sadev 94 » eu égard à l'augmentation constante de son chiffre d'affaires entre 2007 et 2010 passant de 41 M€ à 145 M€ puis à son maintien à un niveau important en 2011 (79 M€).

²⁷ En 2016, le chiffre d'affaires est tiré vers le bas par le montant négatif des participations des concédants. En 2017, le niveau des participations revient à un niveau relativement normal (par rapport à la moyenne des autres exercices sous contrôle).

²⁸ La déconnection importante entre le chiffre d'affaires en 2018 par rapport aux autres exercices, perceptible dans le graphique, est lié à la perception de participation des concédants exceptionnelle sur cet exercice. Voir tableau ci-après.

Graphique n° 1 : Chiffre d'affaires total et charges foncières vendues dans le cadre des opérations d'aménagement concédées (en €)



Source : CRC, à partir des données fournies par la Sadev

La forte croissance du chiffre d'affaires sur les exercices 2018 et 2019 est liée à l'activité d'un nombre limité d'opérations avec trois opérations (différentes) qui concentrent environ les trois quarts des ventes.

Par ailleurs, il est notable que, sur les années 2018-2019, l'en-cours de production conserve un niveau élevé malgré les déstockages massifs liés à la vente des charges foncières (423 puis 427 M€, soit un niveau proche de celui de 2016, qui résultait d'un niveau remarquable par rapport à 2015). Cela signifie que la production s'est maintenue à un niveau élevé sur ces deux exercices.

La Sadev a donc connu une croissance soutenue, en particulier en 2018 et 2019.

Tableau n° 5 : Les ventes de charges foncières par opérations concédées (en €)

	2017	2018	2019
Bezons cœur de ville		36 480 000	2 506 343
Ivry confluences	894 639	14 270 983	31 164 868
Rénovation urbaine Bois l'Abbé		449 293	
Zac Aragon		3 489 846	17 929 763
Zac cancer campus			2 348 458
Zac centre-ville Sucy			2 986 646
Zac Départem. Val Pompadour Valenton	357 500		133 160
Zac des Hautes Bornes	2 671 373	280 000	960 000
Zac de la Vache Noire		9 202 490	935 194
Zac des Simonettes Nord		174 166	
Zac Départementale Cherioux			3 373 500
Zac du port Choisy le Roi	28 880		
Zac Paul Hochart		14 598 049	
Zac Rouget de Lisle ²⁹	9 349 535	2 678 720	10 279 328
Zac Victor Hugo	63 500	33 369 952	45 833
Zac Voltaire chaperon vert	9 085 960	155 416	
Total	22 451 389	115 148 917	72 663 098

Source : CRC, à partir des données de la Sadev (de la comptabilité et non des Crac)

²⁹ Ou Zac RN305 Sud, son intitulé initial.

2.4.2.2 Un fonctionnement qui reste majoritairement soutenu par les concessions d'aménagement

La croissance du chiffre d'affaires de la Sadev s'explique principalement par le dynamisme des opérations d'aménagement qui lui ont été concédées. Ce sont en effet les évolutions des cessions de terrains et des perceptions de participations (versées par les concédants) qui expliquent la croissance du chiffre d'affaires. *A contrario*, le chiffre d'affaires lié aux autres activités demeure relativement stable.

Tableau n° 6 : Le chiffre d'affaires de la Sadev (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019
Ventes de biens					
Cession de terrains dans le cadre des opérations de concessions	33 684 685	23 604 335	22 451 389	115 148 917	72 663 098
Cession de terrains dans le cadre des opérations de opérations propres	11 655 150	12 979 709	8 717 297	7 191 717	7 870 356
Prestations de services					
Rémunérations de mandats	306 255	430 549	512 657	229 947	146 987
Produits divers	48 864	121 936	5 000	8 517	10 000
Assistance technique, étude et Assistance à la maîtrise d'ouvrage	677 892	470 506	762 806	659 570	572 063
Participations et subventions des opérations de concessions	44 023 621	- 8 653 681	21 251 933	57 481 502	14 671 985
Autres produits des opérations de concessions	5 840 261	4 379 824	4 242 525	3 431 400	6 358 036
Produits des opérations propres	804 749	4 317 165	8 123 974	2 458 155	928 471
Loyers des opérations patrimoniales (sur opérations pour compte propre)	188 568	123 256	117 341	104 356	71 061
TOTAL	97 230 046	37 773 600	66 184 922	186 714 081	103 292 056

Source : Sadev

Le chiffre d'affaires de la Sadev ne donne pas une vision exacte de son modèle économique pour plusieurs raisons. D'abord, les rémunérations que perçoit la Sadev pour la gestion des opérations d'aménagement (qui lui permettent de financer son fonctionnement) ne sont pas entièrement élastiques au chiffre d'affaires. Elles comportent plusieurs éléments, non seulement un pourcentage des ventes mais aussi, selon les contrats, un pourcentage des dépenses effectuées, une rémunération pour le lancement de l'opération, pour les acquisitions foncières, pour la liquidation, etc. Il en est de même en début d'opération, les conventions prévoient souvent une rémunération plancher. D'ailleurs, cette rémunération n'entre pas dans le calcul du chiffre d'affaires – pas plus que l'intégration des résultats positifs des SCCV³⁰.

Ensuite, le taux de rentabilité n'est pas forcément le même pour toutes les activités de la Sadev. Autrement dit, un euro investi par la Sadev ne rapporte pas forcément autant en opération pour compte propre qu'en opération concédée.

Enfin, la période sous contrôle a été marquée par le développement des opérations de co-promotion portées par des SCCV : une partie de l'activité de la Sadev ne se trouve pas dans ses comptes mais dans ceux de ces entités jusqu'au rapatriement du résultat de l'opération dans les comptes de la Sadev. Une partie de l'activité de la Sadev est donc rendue invisible jusqu'à la fin de l'opération (ce qui n'est pas le cas pour les autres opérations pour compte propre dont des résultats partiels sont comptabilisés dès que des recettes sont encaissées).

Une vision plus juste du modèle économique de la Sadev peut être obtenue en analysant l'origine des recettes qui lui permettent de fonctionner (et qui produisent *in fine* les bénéfices).

³⁰ Le chiffre d'affaires correspond à la somme des comptes de classe 70. Les rémunérations des concessions d'aménagement sont enregistrées sur trois comptes de classe 79 et l'intégration des résultats positifs d'une SCCV au compte 755.

Tableau n° 7 : Décomposition des recettes de fonctionnement³¹ (en €)

	2015	2016	2017	2018	2019
Concessions d'aménagement (A)	5 713 603	4 592 416	4 365 755	7 853 382	5 684 123
<i>dont rémunérations</i>	4 913 670	4 085 561	3 931 839	7 853 382	5 684 123
<i>dont intégrations de résultats</i>	799 933	506 855	433 915		-
Opérations pour compte propre (B)	1 402 952	1 965 423	2 169 861	751 377	2 613 068
<i>dont co-promotion (SCCV)</i>	-	-	-	-	1 363 180
Études & Assistance à la maîtrise d'ouvrage (C)	778 144	541 779	715 831	709 766	501 097
Mandats (D)	306 255	430 549	512 657	229 947	146 987
Autres recettes de fonctionnements (E)³²	697 506	565 242	544 289	1 096 070	422 258
Total des recettes de fonctionnement (A+B+C+D+E)	8 898 460	8 095 409	8 308 392	10 640 542	9 367 533

Source : CRC, à partir des comptes certifiés

Le premier enseignement de ces données est la confirmation que la Sadev, sur la période sous contrôle, est restée avant tout un aménageur. De 2015 à 2019, les concessions d'aménagement ont représenté en moyenne 62 % de ses recettes de fonctionnement. Ainsi, la « raréfaction » des opérations d'aménagement, constat que fait la Sadev au terme de la période sous contrôle³³, n'a pas produit d'effet immédiats. La quasi-totalité³⁴ des opérations rémunératrices correspondent en effet à des conventions signées avant 2015. Autrement dit, du fait de la longueur des opérations en question, l'effet d'une raréfaction des nouvelles opérations n'est susceptible d'affaiblir la situation d'une Sem que plusieurs années plus tard.

Le second enseignement est que la stratégie que l'on pourrait qualifier de « diversification modérée » de la Sadev – rester principalement un aménageur mais développer une activité de co-promotion afin notamment de demeurer financièrement viable – s'est matérialisée en 2019. Sur la période sous contrôle, outre l'exercice 2018, les opérations pour compte propre ont représenté une part croissante des recettes de la Sadev, passant de 1,4 M€ à 2,6 M€ (soit de 16 à 28 % du total des recettes). Mais le contenu de ces opérations s'est transformé. Hors opérations de co-promotion, les recettes liées aux opérations pour compte propre (il s'agit principalement de construction en VEFA, notamment au bénéfice de bailleurs sociaux³⁵) atteignent un pic en 2017 à 2,2 M€, avant de chuter sur les deux exercices suivants à un niveau inférieur à celui de 2015. Dans le même temps, une opération de co-promotion est arrivée à son terme en 2019, permettant à la Sadev d'engranger 1,3 M€ sur cet exercice.

En tout état de cause, malgré cette croissance des opérations pour compte propre, les concessions restent les principales pourvoyeuses de produits de la Sadev. Dans le même temps, le développement des opérations de co-promotion n'en est qu'à son début³⁶. Le modèle économique de la Sadev n'a donc pas été bouleversé sur la période sous contrôle. Toutefois, il est notable que, depuis 2016 (hormis pour l'exercice 2018, où les rémunérations liées aux concessions ont été très élevées), les recettes hors opérations pour compte propre ne couvrent pas l'ensemble des charges de fonctionnement de la société.

³¹ Une autre méthodologie aurait été de calculer de « chiffre d'affaires économique ». Cette notion est développée par la Services, conseil, expertises et territoires (SCET), filiale de la Caisse des dépôts et consignations spécialisée dans l'accompagnement des Sem, dans une note n° 04/2017 d'avril 2017 intitulée « Analyse financière et économique des sociétés d'aménagement ». L'avantage de la notion de chiffre d'affaires économique est qu'il n'intègre pas les produits non encaissables. Mais il a été fait le choix de conserver l'ensemble des recettes de fonctionnement, pour pouvoir faire le lien direct avec le résultat.

³² Il s'agit principalement de la reprise sur provision pour charges prévisionnelles, d'indemnité journalière de sécurité sociale (lors de la maladie d'un salarié, la Sadev continue à lui verser son salaire, et encaisse l'IJSS), de C3S qui est imputé aux opérations (en charges) et comptabilisés en recette de fonctionnement ou encore les produits financiers que la Sadev encaisse sur ses valeurs mobilières de placement. Le pic d'autres recettes en 2016 est lié à un montant de reprise de provision exceptionnellement important.

³³ Note stratégique exposée ci-dessus.

³⁴ 26 opérations sur les 29 opérations rémunératrices sur la période sous contrôle.

³⁵ Une analyse plus fine est réalisée dans la partie portant sur l'activité.

³⁶ Voir partie 3.2.

En conclusion, poussée par une activité en forte croissance sur les concessions d'aménagement et par les premiers effets de sa politique de diversification, la Sadev enregistre sur la période des recettes de fonctionnement en hausse, facteur déterminant du maintien d'une situation globalement bénéficiaire.

2.4.3 Des charges de fonctionnement en croissance maîtrisée mais à surveiller

Les charges de fonctionnement de la Sadev augmentent de manière continue, dynamique et plus rapide que les recettes de fonctionnement sur la période sous contrôle. Ainsi, leur augmentation a été de 16 % en cinq ans contre 5 % pour les recettes. Elle a été majoritairement liée à l'évolution des charges de personnel (+ 35 % en cinq ans). Les charges de fonctionnement hors dépenses de personnel diminuent sur la période sous contrôle.

Tableau n° 8 : Répartition des charges de fonctionnement (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019
Achats et prestations extérieures	1,61	1,64	1,49	1,50	1,84
Impôts	0,45	0,26	0,58	0,90	0,41
Charges de personnel	3,83	4,07	4,46	4,84	5,17
Charges financières	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Charges autres & exceptionnelles	0,54	0,31	0,24	0,24	0,01
Amortissements & provisions	0,32	0,61	0,44	0,29	0,41
Total	6,79	6,93	7,24	7,79	7,86

Source : CRC, à partir des balances des comptes³⁷

Cette augmentation des charges de personnel s'explique à la fois par la croissance des ETP et la progression du salaire moyen. Ainsi, alors que le nombre d'ETP a été stable entre 2012 et 2015 (43 ETP), il augmente sensiblement sur la période sous contrôle jusqu'à 50 ETP en 2019 (soit une croissance de presque 20 % en 5 ans). De même, le coût moyen d'un ETP³⁸ pour la Sadev est passé de près de 89 000 € en 2015 à environ 94 000 € en 2018³⁹.

Cette forte augmentation est à mettre en parallèle avec le fonctionnement et l'activité de la société sur la période sous contrôle. En effet, comme souligné précédemment, l'activité augmente sur cette période, ce qui est susceptible de justifier une progression de la masse salariale. Surtout, la société s'est diversifiée en engageant cinq opérations de co-promotion dont la première a donné des résultats financiers en 2019.

De même, comparée à des Sem similaires intervenant sur le même territoire (la Citallios, la Sequano-Aménagement, la société d'économie mixte d'aménagement de Paris Rive Gauche-Semapa), la Sadev se trouve dans la meilleure position. En 2019, ses charges de personnel sont inférieures à celles de ses trois concurrentes alors que ses bénéficiaires sont les plus élevés (1,5 M€, contre 1,4 M€ pour la Semapa et des pertes pour Citallios et Sequano).

Enfin, la Sadev est confrontée à un rythme rapide de renouvellement de ses effectifs⁴⁰ (constat déjà prégnant lors du contrôle précédent de la chambre sur les exercices 2007-2011). Pour lutter contre ce phénomène, une politique salariale attrayante constitue logiquement un levier.

³⁷ La ligne « achats et prestations de services » additionnent les comptes de classes 60, 61 et 62, la ligne « impôts » additionnent les comptes de classe 63 et 69, la ligne « charges autres et exceptionnelles » additionnent les comptes de classes 65 et 67.

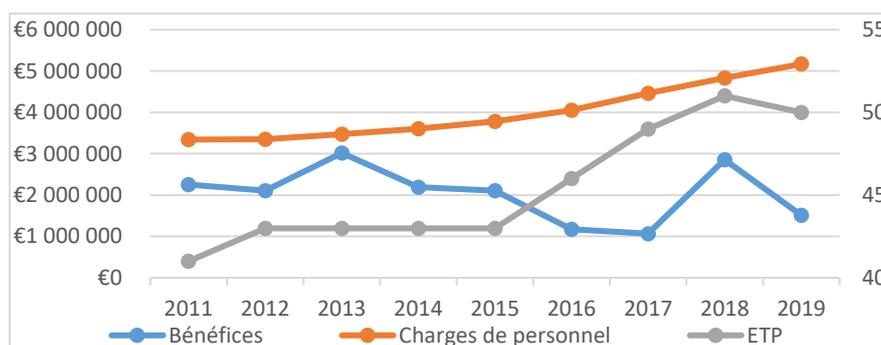
³⁸ Ce ratio est calculé en divisant les charges de personnel au nombre d'ETP.

³⁹ Ce chiffre atteint un peu plus de 104 000 € en 2019, mais celui-ci n'est pas pertinent pour comprendre l'évolution de moyen terme des charges de la Sadev, celui-ci étant gonflé par la période de tuilage entre l'ancien directeur général et son successeur (qui était alors directeur général adjoint).

⁴⁰ Voir partie 4.

Il n'en demeure pas moins que la progression de la masse salariale doit être surveillée par la Sadev. En effet, si les bénéfices augmentent fortement en 2018-2019, ils ne font en fait que retrouver un niveau proche de celui de 2012-2015, période durant laquelle – comme souligné plus haut – les charges de personnel et les ETP employés par la Sadev étaient bien moindres. Surtout, hormis 2018, exercice pendant lequel la Sadev a encaissé d'importantes rémunérations liées aux concessions (elles-mêmes liées à des ventes exceptionnelles de charges foncières), les bénéfices se placent à un niveau plutôt bas en 2016, 2017 et 2019. Sur la longue période, il y a bien une déconnexion entre l'évolution des bénéfices et celle de la masse salariale.

Graphique n° 2 : Bénéfices, charges de personnel et ETP (en €)



Source : CRC, à partir des informations fournies par la Sadev

Cette déconnexion n'est viable que si elle est temporaire, par exemple si elle correspond à la phase d'amorçage de l'activité de co-promotion qui génère des coûts sur plusieurs exercices avant que la Sadev n'en encaisse les bénéfices.

Si un tel réajustement ne se produit pas, le modèle économique de la Sadev peut être remis en cause. En effet, la Sadev intervient dans un secteur de plus en plus concurrentiel. Si sa stratégie pour se maintenir sur le marché des concessions d'aménagement repose avant tout sur sa capacité d'anticipation et sa bonne connaissance des villes et de leurs enjeux⁴¹, la Sadev ne peut s'abstenir de proposer des offres financièrement acceptables. Les promoteurs privés, qui la concurrencent dans son rôle d'aménageur, ont l'avantage de pouvoir proposer des offres financièrement compétitives en jouant sur leur maîtrise des différentes étapes du processus de production (aménagement – construction – vente). Dans ce contexte, la Sadev doit veiller à maîtriser ses charges pour proposer des candidatures financièrement acceptables par les futurs concédants au regard, dans une certaine mesure, des offres des autres opérateurs du marché, notamment privés.

En conclusion, si la croissance des charges de personnel a paru maîtrisée sur la période sous contrôle, la Sadev doit maintenir un niveau de charges lui permettant de rester compétitive face à la concurrence privée tout en continuant à proposer des projets qualitatifs.

2.4.4 Un endettement massif mais peu risqué

L'endettement de la Sadev progresse sur la période sous contrôle de 261 M€ à 343 M€⁴² (+ 33 %). Il diminue en 2018 et 2019 après un pic à 365 M€ en 2017. Ce montant paraît important, notamment par comparaison avec la situation des autres Sem franciliennes (voir nuage de points ci-après). Toutefois, il ne doit pas forcément être lu comme une source d'inquiétudes.

⁴¹ Voir note stratégie fournie par la Sadev.

⁴² Source : liasses fiscales (addition des lignes « emprunts et dettes auprès des établissements de crédit et emprunts et dettes financières divers »).

D'abord, si l'endettement a nettement progressé, les ressources propres⁴³ de la Sadev ont, elles aussi, nettement augmenté, grâce à la mise en réserve d'une partie des bénéfices. Le ratio d'autonomie financière diminue en 2016 puis reste stable malgré le fort accroissement de la dette.

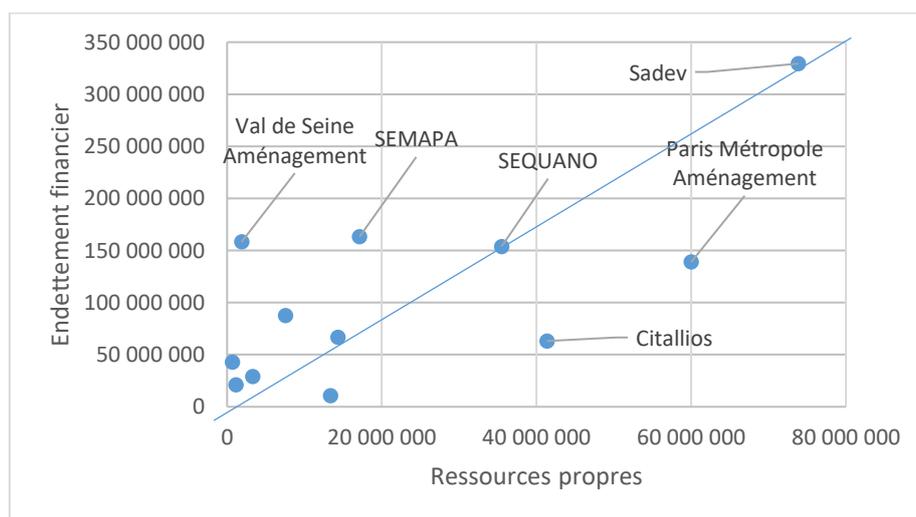
Tableau n° 9 : Le ratio d'autonomie financière (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019
Ressources stables :	71,96	72	75,46	75,26	74,58
<i>dont Capitaux propres</i>	47,33	48,25	49,16	51,88	53,1
<i>Amort. Dépréc.</i>	7,6	8,56	9,54	9,38	10,43
<i>Provisions</i>	17,03	15,19	16,76	14	11,05
Dettes financières	260,78	324,25	365,3	353,72	342,97
Autonomie fin. (en %)	28	22	21	21	22

Source : CRC, à partir des comptes certifiés

Ensuite, le niveau d'endettement de la Sadev est une particularité à souligner mais, rapporté à ses ressources propres, il n'apparaît pas en décrochage par rapport aux autres Sem du territoire de la MGP.

Graphique n° 3 : Endettement et ressources propres Sadev et principales autres EPL du territoire⁴⁴



Source : CRC, à partir des liasses fiscales

Surtout, dans le cadre des opérations d'aménagement, les emprunts sont en partie garantis. Il faut différencier, au sein de la dette globale de la Sadev (342 M€ en 2019), les emprunts (192 M€) et les lignes de trésorerie (150 M€). La totalité des emprunts, se rattachant à une opération d'aménagement, sont garantis par les concédants. Ainsi, 80 % de cette dette (soit 154 M€) est garantie, soit 44 % de la dette globale. Le ratio entre la dette non garantie (188 M€) et les ressources propres de la Sadev (74 M€) se situe à 39 %. En 2011, ce taux était de 43 %, ce qui apparaissait à la Sadev comme un signe de « *l'absence d'aspect préoccupant de la situation financière* ». Les lignes de trésorerie, quant à elles, anticipent le produit de promesses de vente signées avec des promoteurs dans le cadre des opérations d'aménagement concédées. Presque la totalité des lignes de trésorerie sont ainsi adossées à une promesse, ce qui apparaît comme une gestion saine de cet endettement de court terme.

⁴³ Capitaux propres, dotations aux amortissements, dépréciations et provisions, soit en 2019 pour la Sadev 53 103 653 € de capitaux propres, 10 426 946 € de dotations aux amortissements et dépréciations et 11 054 990 € de dotations aux provisions).

⁴⁴ Les points non renseignés dans le nuage de points correspondent aux EPL suivantes : Socaren, Soreqa, SPL Plaine Commune Développement, Sem Plaine commune développement, SEMIP.

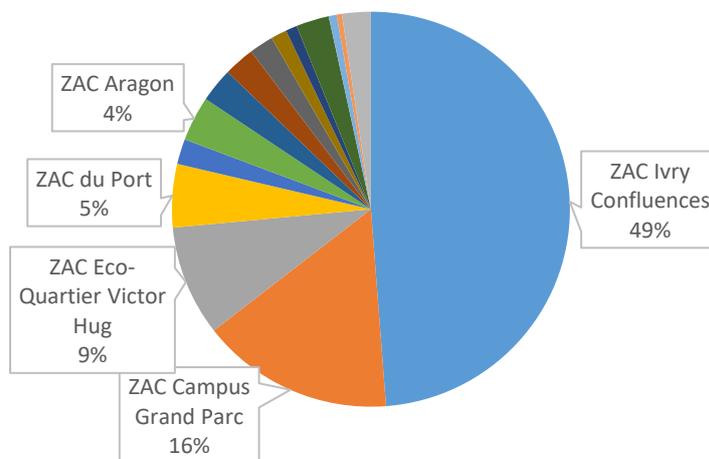
Une seule opération pour compte propre mobilise des fonds empruntés⁴⁵ : l'opération des Simonettes-Nord. Il s'agit d'une opération pour compte propre dans laquelle la Sadev, pour le moment, porte des terrains, financés par une ligne de trésorerie de 8 M€. Cette ligne de trésorerie constitue sans doute l'un des emprunts les plus risqués de la Sadev, même si elle est adossée à une promesse de vente avec un promoteur, et si les terrains en question ont un potentiel de développement important (proximité immédiate de la future gare Bry-Villiers-Champigny). Il est également à noter que les SCCV, pour les opérations de co-promotion, peuvent avoir recours à l'emprunt (qui figure alors dans les comptes des SCCV et non dans ceux de la Sadev).

En tout état de cause, cet endettement massif est la contrepartie logique et nécessaire de l'activité d'une société d'aménagement, dont l'une des fonctions est d'assumer le décalage temporel entre le décaissement des charges nécessaires à l'activité (achats des terrains, investissements liés à leur viabilisation) et la perception des recettes (vente des charges foncièrement principalement).

Étant presque totalement lié à des opérations concédées, il devrait être relativement peu risqué sauf dans deux hypothèses :

- si les prévisions de recettes issues de la vente des charges foncières sont des hypothèses trop optimistes, un risque de crédit peut apparaître, d'autant plus grand que l'endettement de la Sadev est concentré sur quelques opérations. L'échantillon d'opérations observées n'a toutefois pas constaté d'écarts significatifs⁴⁶.

Graphique n° 4 : Répartition des emprunts et des lignes de trésorerie par opérations (en %)



Source : CRC, à partir plan à moyen terme (2019-2021)

- s'il se produisait un choc général sur le marché d'intervention de la Sadev, prenant la forme d'une baisse durable et significative de la valeur des biens immobiliers sur les territoires d'intervention de la société et remettant en cause l'équilibre des opérations de la société. Ce choc se répercuterait nécessairement sur la valeur des charges foncières, ce qui entraînerait un décalage lié à la différence de situation économique entre le moment de l'achat et de la vente du terrain. La probabilité d'un tel scénario, celui de la crise du début des années 1990⁴⁷, doit être surveillée dans le cadre de la crise liée à l'épidémie de Covid-19, en particulier dans l'immobilier d'entreprise.

⁴⁵ En 2020, la Sadev a financé deux autres opérations pour compte propre par emprunt.

⁴⁶ Voir partie 4.1.2.

⁴⁷ Voir notamment CRC IDF, 1996, Rapport d'observations définitives Sideco ; *Les Échos*, 18/06/1998, Sem d'aménagement : les premiers remèdes.

En conclusion, l'endettement de la Sadev est très important. Il est le pendant des opérations massives concédées de la société et la contrepartie du fait qu'elle demeure un acteur incontournable de l'aménagement en Île-de-France. Il n'en reste pas moins que plus l'endettement d'une Sem est important, plus la manifestation du risque de marché peut avoir un coût conséquent pour elle-même et ses actionnaires. Dès lors, la Sadev doit persévérer dans son effort de capitalisation de ses excédents si elle souhaite maintenir un niveau d'endettement aussi massif.

2.5 Un modèle économique à consolider

La Sadev est confrontée à des forces multiples qui doivent la pousser à s'interroger sur la pérennité de son modèle économique. Sa position dans son cœur de métier, l'aménagement concédé, est doublement remise en cause. D'une part, dans l'exposé de sa stratégie, la Sadev souligne que « *Durant la période sous contrôle et les années qui l'ont précédée, le constat d'une raréfaction du nombre d'opérations d'aménagement mises en concurrence est établi* ». Plusieurs éléments explicatifs sont avancés par la société : le développement d'autres procédés (appel à projet, PUP, etc.), des effets conjoncturels (transfert de la compétence aménagement, réduction des marges de manœuvre financières des collectivités). D'autre part, s'agissant des opérations concédées effectivement proposées aux opérateurs économiques par les concédants, la Sadev est confrontée à la concurrence croissante d'acteurs puissants venant de la sphère privée comme d'acteurs publics.

Face à ces difficultés, la Sadev, comme souligné plus haut, entend demeurer principalement un aménageur tout en maintenant un certain niveau de co-promotion afin d'équilibrer ses comptes. D'autres acteurs franciliens semblent se diriger vers le même modèle mixte d'aménageur – (co) promoteur. La Sem PariSeine se décrit comme « promoteur public » alors que la Sequano s'affirme comme « promoteur d'utilité publique » et la Citallios, fonde une société par actions simplifiées (SAS) pour accueillir son activité de promotion.

Interrogée à ce sujet, la Sadev écrit : « cette situation ne remet pas en cause la conviction que notre cœur de métier devait rester l'aménagement, qu'il était nécessaire de maintenir les compétences très reconnues de Sadev 94 en ce domaine et de ne pas les laisser dériver vers le métier différent qui est celui de promoteur. Les deux dernières années (2019 et 2020) nous amènent à penser que notre territoire d'intervention retrouve une dynamique en matière d'opération publique d'aménagement, puisque quatre concessions ont été mises en concurrence auxquelles Sadev 94 a répondu ». L'avenir dira si les modèles économiques divergent réellement.

La Sadev pourra s'appuyer sur sa situation financière saine et les opérations encore en développement contenues dans son portefeuille. Ainsi, d'après la société, les charges foncières sous promesse de vente atteignaient en 2019 un niveau record de 641 407 m² pour une valeur de 413 M€ contre 519 976 m² et 296 M€ en moyenne sur 2015-2018.

La Sadev anticipe un niveau élevé des rémunérations liées aux concessions sur les prochains exercices. Le plan à moyen terme 2020-2022 (présenté au conseil d'administration le 8 décembre 2020) prévoit – après un creux en 2020 – une augmentation sensible de ces rémunérations, qui seraient propulsées à un niveau supérieur à celui de 2019 : 7,7 M€ en 2021 et 9,9 M€ en 2022.

Le plan à moyen terme ne prolonge pas ses prévisions après 2022. Au-delà de cette date, une trajectoire imprécise peut être tracée en retenant trois hypothèses à considérer néanmoins avec prudence : les dates de clôture des opérations en cours seront respectées (alors que, dans la réalité, les opérations sont très souvent prolongées à de multiples reprises) ; la rémunération correspondra à la rémunération moyenne restant à percevoir (alors que celle-ci fluctue en réalité avec l'activité) ; la rémunération, telle qu'elle est prévue en 2020, est définitive (alors qu'elle est en partie liée à des pourcentages de ventes ou de dépenses et peut donc croître en fonction de l'inflation). Il en résulte, au vu du portefeuille actuel de la Sadev, que des opérations rémunératrices sont susceptibles de financer la gestion de manière satisfaisante jusqu'à environ l'exercice 2027.

Le modèle économique et la stratégie de la Sadev semble donc robuste jusqu'en 2026.

Toutefois, selon les données mises à disposition par la Sadev, les années 2024 à 2026 verront la fin (sauf prolongations) de la majorité des autres opérations de la Sadev. L'opération Campus Grand Parc est également prévue – à ce stade – pour se terminer en 2026. Au-delà de cette date, sauf prolongations d'autres opérations, seule une opération du portefeuille actuel de la Sadev serait toujours active et rémunératrice : Ivry-Confluences. Si des prolongations d'opération viendront certainement reporter dans le temps les rémunérations prévues pour être encaissées entre 2022 et 2027, cette analyse montre bien la capacité limitée du portefeuille actuel de la Sadev à assurer son fonctionnement futur.

D'ici 2026-2027, la société devra donc renouveler son portefeuille d'opérations concédées. Ce renouvellement devra être rapide : la rémunération des concessionnaires est souvent relativement faible en début d'opération, les nouvelles opérations doivent donc être arrivées à une étape relativement rémunératrice dès 2026-2027 pour équilibrer la gestion de la société.

Or, sur la période sous contrôle, la Sadev n'est pas parvenue à renouveler son portefeuille. En 5 ans (2015-2019), seulement 3 nouvelles opérations ont été signées, soit considérablement moins qu'au cours des 5 années précédentes (2010-2014) pendant lesquelles 11 conventions avaient été signées. Il en est de même sur la période encore antérieure (2005-2009) pendant laquelle 7 conventions avaient été signées. De plus, entre 2017 et 2019, aucune nouvelle convention n'a été signée⁴⁸. Ainsi, si en 2011 la Sadev était concessionnaire de 31 opérations d'aménagement, ce chiffre chute à 22 en 2019.

Tableau n° 10 : Les difficultés de renouvellement du portefeuille

	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Nombre de conventions d'aménagement signées ⁴⁹	7	11	3

Source : CRC, à partir des données (fichier tableau récap.)

Cette réduction est liée aux éléments de contexte donnés plus haut : la chute du nombre d'opérations proposées par les concédants et la concurrence accrue des opérateurs privés. Ainsi, la Sadev a perdu face à un opérateur privé la concession de la Zac Paul Hochard, remise en concurrence par la commune de l'Haÿ-les-Roses suite à son expiration.

C'est au regard de ces chiffres que la Sadev fait reposer sa stratégie de développement sur une reprise future des appels à concurrence.

Dans ce contexte, la Sadev pourrait s'ouvrir sur de nouvelles opportunités en cherchant à intervenir sur de nouveaux territoires. Pour cela, elle doit persévérer dans ses efforts pour faire entrer les EPT dans son capital, voire chercher des partenariats avec d'autres acteurs. En outre, pour maximiser ses chances de gagner de futures procédures de mise en concurrence, la Sadev doit à la fois conserver la capacité de proposer des projets qualitatifs et maîtriser ses charges de personnel de manière à rester compétitive.

En conclusion, la Sadev dispose de bases solides pour justifier sa stratégie de développement. Dans sa réponse au rapport provisoire, la Sem souligne qu'elle a remporté deux consultations en 2021, Zac des musiciens à Bagneux, en groupement avec Citallios et Zac Campus ENS à Cachan. Elle est consciente du fait que le nécessaire renouvellement de son portefeuille constitue un enjeu majeur.

⁴⁸ En réalité, une seule opération s'est ajoutée au portefeuille de la Sadev, une opération transférée par la Semaba en 2019. La Sadev gérait cette opération depuis 2016, il ne s'agit donc pas d'une « nouvelle » concession (elle avait juste un mandat de gestion en 2016. En 2019, elle a repris les concessions Albert Petit et moulin Blanchard et récupéré trois agents de la Semaba)

⁴⁹ Il s'agit d'une analyse du portefeuille de la Sadev au 31/12/2019. Il ne rend pas compte des concessions signées entre 2005 et 2014 et clôturées avant 2019. Il présente donc des chiffres légèrement minorés par rapport au nombre total de concessions signées sur cette période.

3 L'ACTIVITÉ DE LA SOCIÉTÉ

3.1 Les opérations concédées

3.1.1 Présentation générale des opérations concédées à la Sadev

Sur la période sous contrôle, la Sadev a géré 28 opérations⁵⁰. En 2019, 21 opérations étaient toujours en cours. La quasi-totalité de ces concessions d'aménagement correspondent à des zones d'aménagement concerté (Zac), la seule exception étant le projet de renouvellement urbain du Bois l'Abbé à Champigny-sur-Marne. Au 31 décembre 2019, ce portefeuille d'opérations concédées représentait 471,6 hectares.

En 2019, 13 des 21 opérations en cours se trouvaient sur les territoires des actionnaires de la Sadev dont 3 à Champigny-sur-Marne et Villejuif, 2 à Arcueil, Choisy le Roi et Vitry-sur-Seine et une à Valenton et Ivry-sur-Seine. Villeneuve-le Roi est la seule commune actionnaire dans laquelle aucune opération d'aménagement n'est en cours. Ces 13 opérations représentent 378 hectares, soit 80 % de la superficie des opérations concédées à la société. La Sadev intervient également dans 5 autres villes du Val-de-Marne (Choisy-le-Roi, la Queue-en-Brie, Sucy-en-Brie, Boissy-Saint-Léger, Villeneuve-Saint-Georges). Enfin, elle a étendu ses interventions au-delà de son département d'origine : elle est concessionnaire de deux opérations à Bagneux (Hauts-de-Seine), où elle a repris des opérations concédées auparavant à une Sem communale, la Société d'économie mixte d'aménagement de Bagneux (Semaba), et d'une opération à Bezons (Val-d'Oise).

Deux opérations très importantes structurent le portefeuille de la Sadev : la Zac Campus Grand Parc (Villejuif, 82 hectares) et la Zac Ivry Confluences (145 hectares). Ces deux opérations représentent près de la moitié de la surface des opérations d'aménagement de la Sadev. La taille moyenne des opérations de la société, une fois exclues ces deux « méga-opérations », est de 13 hectares. Ivry-Confluences a représenté environ 40 % en moyenne de la rémunération de la Sadev sur la période sous contrôle. La Zac Campus Grand Parc, moins développée, n'est pas encore l'une des opérations très rémunératrices de la Sadev mais devrait le devenir dans les exercices à venir.

Plus globalement, le portefeuille de la Sadev repose de plus en plus sur quelques opérations stratégiques. Sur la période sous contrôle, le nombre d'opérations se resserre et les « grandes » opérations gagnent en importance dans le modèle économique de la Sadev. En 2015, les cinq opérations les plus rémunératrices (Zac Paul Hochart, Zac Ivry-Confluences, Zac Rouget-de-Lisle, Zac Cœur de Ville (Bezons) et la Zac Aragon) représentaient 60 % des rémunérations perçues par la Sadev au titre des opérations concédées et ce taux est passé à 85 % en 2019 (avec les mêmes opérations moins la Zac Paul Hochart, remplacée par la Zac Ecoquartier Victor Hugo).

3.1.2 L'exécution financière des opérations (analyse d'un échantillon)

Pour contrôler les comptes des opérations concédées – le but étant de détecter un éventuel dérapage dans l'exécution des opérations – la chambre a employé deux méthodes sur la base des Crac et des conventions de concessions (et leurs avenants).

⁵⁰ Ce chiffre est une agrégation des informations données par les directeurs opérationnels de la Sadev. Ce chiffre est proche de celui obtenu via la comptabilité, qui permet de déterminer que sur la période sous contrôle, la Sadev a perçu des rémunérations pouvant être rattachées à 27 opérations.

D'abord, l'ensemble des opérations clôturées sur la période sous contrôle ont été étudiées (Zac Paul Hochart, Zac Simonettes Nord, Zac Port à l'anglais, Zac Stalingrad, Programme national de rénovation urbaine - des Mordacs). Le but était de contrôler l'impact financier de la clôture des opérations sur les comptes de la Sadev. Sur ces cinq opérations, trois cas de figure apparaissent : soit la concession n'était pas au risque de l'aménageur (la clôture est donc neutre), soit la Sadev a engrangé un léger bénéfice, soit elle a assumé un léger déficit. Dans tous les cas, les modalités de clôture des opérations n'ont pas fait apparaître de dérapage dans l'exécution des opérations.

Ensuite, pour les opérations en cours, la chambre s'est intéressée aux cinq opérations concentrant le plus de dettes sur le dernier exercice de la période sous contrôle (Zac Victor Hugo, Zac du Port, Zac Campus Grand Parc, Zac Aragon, Zac Ivry-Confluences). Il est difficile de détecter les dérapages financiers en cours d'exécution. L'analyse a porté sur l'évolution des dépenses et des recettes par rapport aux prévisions initiales. En effet, la quasi-totalité des opérations sont marquées par des retards, parfois très importants. Un décalage entre les rythmes de décaissement des dépenses et d'encaissement des recettes peut révéler que les charges foncières se vendent plus lentement que prévu ou, pire, à des prix inférieurs à ceux prévus au moment de la signature de la convention.

Pour quatre des opérations analysées, ce contrôle n'a pas mis en lumière un décalage entre l'exécution des recettes et des dépenses. Néanmoins, tel n'est pas le cas de la Zac Ivry-Confluences, la plus importante opération de la Sadev (167 M€ de dette en 2019). Ainsi, en 2019, près de 423 M€ avaient été exécutés en charges contre seulement 242 M€ en recettes, soit un déficit de 180 M€. Le compte prévisionnel annexé au traité de concession prévoyait pourtant pour 2020 (le détail par an n'est pas donné dans le traité initial mais seulement par tranche de 4 ans) des dépenses à hauteur de 478 M€ et des recettes de 439 M€, soit un solde déficitaire de 39 M€. Autrement dit, les charges de l'opération suivent peu ou prou le rythme d'exécution prévu au traité initial mais les recettes sont nettement en retard.

Tableau n° 11 : Le retard dans l'encaissement des recettes sur la Zac Ivry-Confluences (en €)

	Prévisionnel				Réal	
	2011-2015	2016-2020	2021-2025	Total (HT)	Cumul 2011-2020	Cumul 2011-2019
Produits	204 033 066	235 634 909	286 976 484	726 644 459	439 667 975	242 803 779
Charges	273 325 455	205 612 933	247 706 072	726 644 460	478 938 388	423 083 794
Solde	- 69 292 389	30 021 976	39 270 412	- 1	- 39 270 413	- 180 280 015

Sources : CRC, à partir du traité initial de concession (pour le prévisionnel) et du Crac 2019 (pour le réel)

Ce constat signifie que la Sadev rencontre, sur cette opération, des difficultés de vente de charges foncières, notamment celles destinées à accueillir une activité tertiaire. Il est à noter que le prolongement de la ligne 10 du métro est prévu pour desservir le territoire de la Zac Ivry-Confluences à l'horizon 2030⁵¹. À ce stade, il n'est pas possible de déterminer si ces difficultés affecteront le résultat de l'opération mais elles doivent amener la Sadev et son concédant à une particulière attention.

Encadré n° 2 : L'échec des contrats de réservation

Le précédent rapport d'observations définitives relatif à la Sadev (2013) soulignait que la société avait signé, sur l'opération Ivry-Confluences, des contrats de réservation. Ces contrats consistent à réserver à des promoteurs des emprises foncières à aménager. L'aménageur s'engage à se porter acquéreur des terrains, à mener les travaux d'aménagement et à vendre le terrain au réservataire, le tout dans un délai prédéfini.

⁵¹ <https://www.ratp.fr/groupe-ratp/metro-ferre/prolongement-de-la-ligne-10-a-ivry-gambetta>.

Comme le soulignait alors la chambre, le principal intérêt pour la Sadev 94 était de « *pré-financer l'acquisition des charges foncières et, par conséquent, de ne pas assumer, sur ses fonds propres, la totalité du portage financier de la maîtrise foncière.* ». Le chapitre « les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter » du rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes citait ces contrats de réservation comme un moyen pour les opérateurs d'aménagement d'alléger le poids financier de la gestion des opérations (alors qu'était constatée leur sous-capitalisation fréquente).

Sur la période sous contrôle, ces contrats de réservation ont été rompus à l'initiative de la Sadev qui a motivé son choix par la rigidité de ces contrats, pas assez flexibles pour opérer selon un « *processus différent* ». Elle a aussi mis en avant « *les défaillances des promoteurs sur bon nombre de sujets dont principalement le partage des risques sur l'immobilier tertiaire* ». Plus précisément, les promoteurs maintenaient leur « *souhait de commercialiser les bureaux avant de commencer à les construire* », ce qui n'était pas la stratégie souhaitée par la Sadev.

Si avantageux soient-ils en matière de financement, ces contrats comportent donc des rigidités opérationnelles. En tout état de cause, ils ont participé au retard de commercialisation du tertiaire sur la Zac Ivry Confluences.

3.1.3 La politique en matière de cession des charges foncières

Les sociétés d'économie mixte d'aménagement ne sont pas soumises à une obligation juridique de publicité et de mise en concurrence en matière de cession de charges foncières. Néanmoins, il apparaîtrait de bonne gestion, d'une part, pour rechercher l'efficacité financière dans la gestion des opérations et, d'autre part, pour prévenir les atteintes à la probité, que la société définisse une procédure reposant sur des critères objectifs. Ainsi, le pré-rapport conjoint de l'IGF-IGA-CGEDD, intitulé « *Les modalités de cession de biens immobiliers des personnes publiques en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction* » (2018), considérait « *comme vertueuse toute démarche visant à affermir le respect des principes de transparence de l'action publique et d'égalité de traitement* » et préconisait une « *obligation de publicité systématique mais souple dont les modalités seraient laissées à la libre appréciation des personnes publiques concernées* ». Cette question est cruciale pour garantir un minimum de transparence tout en intégrant les objectifs de maîtrise des coûts de sortie ainsi que les aspects qualitatifs attendus du projet. Ainsi, GPA, acteur structurant de l'aménagement sur le territoire de la MGP, a décidé, bien que, comme une Sem d'aménagement, il n'en ait pas l'obligation juridique, de mettre en œuvre une procédure visant à assurer la collégialité, la traçabilité et la transparence des décisions en la matière.

Pour lutter contre l'augmentation du coût du foncier en Île-de-France, la charge foncière peut être un montant fixé dans le cadre d'un mécanisme contractuel, et les critères de sélection se faire sur les aspects qualitatifs attendus des projets, en excluant toute procédure de mise en concurrence par les prix, notamment sous forme d'enchères. Les aménageurs ne sont pas obligés d'organiser des consultations de promoteurs sur le seul prix de cession, ni de concourir eux-mêmes à l'enchérissement perpétuel du foncier. Certains opérateurs ont déjà mis en œuvre cette pratique.

D'autres actions ont d'ailleurs été initiées par des communes elles-mêmes pour limiter la spéculation foncière et encadrer les prix de sortie. Les « chartes promoteurs », même sans constituer un levier juridique formel, sont des outils de négociation entre collectivités et aménageurs ou promoteurs sur des éléments qualitatifs (taille des logements, performance énergétique, exposition...) et sur la maîtrise et l'encadrement des prix au m². Elles constituent ainsi des initiatives intéressantes.

La Sadev peut lancer de telles consultations pour la vente de charges foncières mais ce n'est pas systématique et elle le fait sous l'impulsion de la commune. Surtout, elle n'applique pas une procédure formalisée et commune à ses opérations. Tout en conservant la flexibilité nécessaire à la bonne exécution de ses opérations, la chambre invite la Sadev à formaliser une telle procédure et à définir les modalités de contrôle interne de sa mise en œuvre.

3.1.4 Les avenants aux conventions de concession

Le droit de la commande publique ne permet de modifier les concessions en cours d'exécution que dans les hypothèses définies à l'article L. 3135-1 du code de la commande publique⁵². Les avenants ne peuvent notamment pas apporter de modifications « *substantielles* » au contrat et, en matière financière, des modifications autres que de « *faible montant* ».

L'analyse du portefeuille de la Sadev fait apparaître des Zac très anciennes dont la terminaison a été fréquemment repoussée par avenant. Ces prorogations s'expliquent souvent par des difficultés de commercialisation des charges foncières destinées aux activités tertiaires. Pour rappel, les programmes mixtes (tertiaire / logement) participent de la réalisation des objectifs généraux fixés par le SDRIF et le SRHH, tels que la recherche de la « *mixité accrue des espaces urbains existants et futurs afin d'accueillir habitat, emploi, équipements, services, transports... et d'équilibrer la répartition de ces fonctions sur les territoires* » ou encore la lutte « *contre les dynamiques spontanées de spécialisation territoriale* ». La Sadev doit toutefois s'assurer du respect du droit de la commande publique dans le cadre de ses avenants.

La **Zac des Bords de Marne** à Champigny-sur-Marne est un exemple de cette pratique. Cette concession signée en 1993, la plus vieille de la Sadev, prévoyait une participation publique de 956 800 € TTC. Selon l'avenant n° 4, elle devait se terminer le 31 décembre 2016.

Sur la période sous contrôle (2015-2019), cinq avenants ont été signés. Les avenants n°s 4, 5 et 8 ont tous prolongé la vie de la concession, le dernier fixant sa date de fin au 31 décembre 2019. Surtout, l'avenant n° 6 augmente la participation de la commune de près d'un million d'euros, soit plus de 100 % d'augmentation. S'agissant d'une concession signée antérieurement à l'obligation de faire peser un risque substantiel sur l'aménageur, la convention est au risque de la commune : l'avenant explique ainsi qu'il s'agit d'une « *participation d'équilibre* ». Autrement dit, la commune, qui aurait dû rétablir l'équilibre de la concession à la clôture, l'a fait de manière anticipée, sans doute pour alléger le poids du portage de l'opération pour la Sadev.

L'impossibilité de terminer cette Zac s'explique ici par les difficultés de ventes des derniers lots, destinés aux activités tertiaires. Le Crac de 2019 indique explicitement qu'il a été décidé de clôturer la Zac afin de s'extraire de cette destination tertiaire et de réaliser des logements.

La **Zac du Port** à Choisy est également très ancienne (1998). Sa vie a été prolongée par avenants successifs. Alors qu'en vertu de l'avenant n° 5 du 17 décembre 2014, la concession devait prendre fin le 31 décembre 2018, elle a été une nouvelle fois prolongée, un mois avant son arrivée à terminaison, jusqu'au 31 décembre 2024. Cette prolongation est justifiée par l'absence de vente des trois derniers lots de la Zac, à vocation économique.

⁵² Avant l'entrée en vigueur du code de la commande publique, la logique était la même, s'agissant de normes issues du droit européen. Pour une présentation complète voir la fiche DAJ « Les modalités de modification des contrats en cours d'exécution ».

Pour les vendre, la Sadev et la commune ont décidé de réorienter la destination du programme : sur le lot D, en lieu et place d'un programme tertiaire et d'emplois productifs, il est désormais prévu un projet mixte comportant des résidences étudiantes, seniors et jeunes actifs (48 % de la surface de plancher), de l'activité (bureaux, formation et une maison des sports (25 % de la Surface de plancher), du logement (11 %), des commerces et de l'hôtellerie (7 % respectivement) et une crèche. Autrement dit, le programme a été substantiellement modifié afin de permettre à la Sadev de vendre les dernières charges foncières, réorientées vers des destinations plus facilement cessibles, le logement, les résidences et les commerces. Un tel changement dénature la concession en ce qu'il accroît nettement la rentabilité de ces dernières charges foncières. Il pourrait donc être considéré comme un changement substantiel du contrat.

La Sadev a proposé un type de montage similaire à la commune de l'Haÿ-les-Roses. La **Zac Paul Hochart**, liquidée en 2018 suite à l'expiration de la concession, n'a pas abouti à cause des difficultés de commercialisation des charges foncières destinées au tertiaire (la moitié de la surface de l'opération). La Sadev a invoqué « *l'effondrement du marché de l'immobilier d'entreprise* » et proposé, pour rééquilibrer les comptes de l'opération, de réorienter ces charges foncières vers du logement. La commune a refusé cette proposition et opéré un nouvel appel à concurrence que la Sadev a perdu face à un concurrent privé. La nouvelle Zac a toutefois été orientée vers un programme de logements.

La **Zac du Coteau** (Arcueil) présente des avenants particulièrement problématiques. La concession d'aménagement a été signée en 2007. Sur la période sous contrôle, deux avenants sont venus modifier le traité initial qui était centré sur un ensemble tertiaire de 62 000 m² auquel étaient adjoints une programmation commerciale (3 000 m²), un immeuble de logements sociaux (2 000 m²) et un immeuble de logements en accession (6 000 m²), pour un total de 72 000 m². L'ensemble tertiaire était initialement prévu pour accueillir un projet intitulé « City Zen Parc ». La Sadev entendait concevoir ce projet en propre avec un partenaire privé. Néanmoins, son partenaire a rapidement décidé de sortir du projet, abandon ratifié par un protocole signé le 19 janvier 2010. À partir de 2010, la Sadev a cherché un autre projet, notamment en donnant des mandats de commercialisation à des sociétés spécialisées ou en faisant réaliser des études de marché.

Initialement prévue pour sept ans, la concession devait arriver à expiration en 2015. Un avenant n° 1, signé début 2015, a prorogé la convention pour sept nouvelles années, soit un doublement de la durée de la concession. La justification donnée dans le corps de l'avenant est surprenante : « *le calendrier prévisionnel de la livraison de l'ensemble immobilier tertiaire City Zen Parc [...] sont retardés* ». Autrement dit, la Sadev et la commune justifient la prolongation de la convention par un prétendu retard concernant un projet abandonné depuis cinq ans (et que la Sadev cherche à remplacer depuis lors). Pourtant, en 2015, la Sadev n'avait pas encore trouvé de projet de remplacement pour cette Zac. Elle était en échec dans sa mission d'aménageur. Le doublement de la durée de la concession était donc fort peu justifiable et pourrait être assimilé à une modification substantielle irrégulière.

En 2017, la Sadev et la commune ont décidé d'inscrire la Zac du Coteau dans l'appel à projets « inventons la métropole du Grand Paris ». Celui-ci a permis de retenir un projet émanant d'un investisseur immobilier. En conséquence, l'avenant n° 2 modifie le programme de l'opération. D'une part, la superficie du projet passe de 72 000 m² à 92 690 m², soit une augmentation de près de 30 %. D'autre part, le contenu du programme doit être revu pour transformer l'« *ensemble tertiaire* » de la convention initiale en un « *ensemble à vocation économique* ». Si celui-ci demeure à dominante tertiaire (via un programme de bureaux représentant 71 % des mètres carrés), il comprend un espace de *coworking*, un hôtel, des restaurants, des commerces, une crèche et une résidence de chercheurs et jeunes actifs. Cet avenant modifie donc significativement le programme de l'opération et la rentabilité des charges foncières proposées par la Sadev dans le cadre de cette concession.

Pour la **Zac Rouget de Lisle** à Vitry sur Seine, (anciennement dénommée Zac RN 305 sud) c'est le plan de financement qui a été substantiellement remanié.

Dans les zones destinées aux logements, les prix de vente des lots ont augmenté chaque année, signe d'une attractivité favorable (comme le montre le tableau ci-dessous). Mais, en retour, ces bons niveaux de vente ont entraîné un renchérissement des acquisitions foncières restant à mener auprès des propriétaires privés pour les terrains à aménager.

Tableau n° 12 : Prix de cession aux promoteurs (Zac Rouget de Lisle) (en €)

Acquéreur	Prix en € HT dans acte de vente	Prix en €/m ² SDP ⁵³ dans acte de vente	Date acte de vente	Localisation ilot dans la Zac (cf. carte)	Programme
SCCV Rouget Coquelin (Sadev-Pierreval)	3 815 500	650	02/04/2017	Bd	logements accession
Emerige	1 159 301	630	31/03/2017	Bb	logements accession
Emerige	1 698 205	650	31/03/2017	C1b	logements accession
OGIC	3 262 390	700	29/11/2016	C1a	logements accession/commerce
Sogeprom	3 453 440	760	12/12/2017	Ha	logements accession
Cogedim	4 902 210	874	12/04/2019	H c,d,e	logements accession
Ceprom	1 847 900	850	08/07/2019	C2a	logements accession
Cibex	3 230 850	850	2019	C2c	logements accession

Source : CRC d'après actes de vente

L'annexe n° 5 du contrat de concession signé en 2010, relative à la répartition des risques entre la commune et l'aménageur prévoyait pourtant que les modifications des dépenses d'acquisitions foncières, des dépenses du budget global de l'opération et des fluctuations du marché économique (commercialisation différée) étaient des risques à la charge de l'aménageur.

Tableau n° 13 : Plan de financement Zac Rouget de Lisle (en €)

Nature des ouvrages prévus	Financeurs	initial concession 2010 (€ HT)	révisé concession 2020 (€ HT)	écart de participation SADEV (€ HT)
- Aménagements de voirie et paysagers de la ZAC (hors RD 5); - Dilatations de l'espace public de part et d'autre de cette voie; - Aménagements paysagers y compris les éco-connecteurs; - Elargissement de la rue Rondey dans sa portion incluse dans le périmètre de la ZAC; - Requalification de la rue Coquelin dans sa portion incluse dans le périmètre de la ZAC;		8 311 000	13 496 570	
	dont SADEV	4 920 000	1 750 113	-3 169 887
	dont commune de Vitry-sur-Seine	3 391 000	7 642 388	
	dont Etat	0	2 267 986	
	dont région	0	1 836 083	
Travaux de requalification et d'élargissement de la RD 5 dans sa portion incluse dans le périmètre de la ZAC, (hors plateforme du tramway T9)		13 000 000	13 000 000	
	dont CRIF	3 900 000	3 900 000	
	dont CD94	9 100 000	9 100 000	
Extension du réseau de chauffage urbain et création d'une station d'échange		4 002 000	4 002 000	
	dont SADEV	855 300	855 300	
	dont SICUCV	3 146 700	3 146 700	
Création d'un réseau pneumatique de collecte automatisée des déchets		30 770 000	28 819 036	
	dont SADEV	2 244 000	1 122 000	-1 122 000
	dont ADEME	1 250 000	1 250 000	
	dont ANRU	545 000	545 000	
	dont Etat	225 000	225 000	
	dont région	100 000	100 000	
	dont commune de Vitry-sur-Seine	26 406 000	10 795 464	
dont EPT	0	14 781 572		
Ecole Municipale Artistique (EMA)		1 750 000	3 080 000	
	dont SADEV	1 000 000	0	-1 000 000
	dont commune de Vitry-sur-Seine	750 000	3 080 000	
Extension du groupe scolaire Jules Verne		7 720 000	7 720 000	
	dont SADEV	600 000	600 000	
	dont Etat	1 565 000	1 565 000	
	dont région	1 880 000	1 880 000	
	dont commune de Vitry-sur-Seine	3 675 000	3 675 000	
TOTAL		65 553 000	70 117 606	
TOTAL des modifications apportées au contrat au profit de la SADEV				-5 291 887

Source : CRC d'après dossier de réalisation modificatif Zac Rouget de Lisle

Pour sécuriser son opération et ne pas se trouver en difficulté, la Sadev a modifié l'ensemble du plan de financement du programme (avenant n° 6 au contrat de concession et modification du dossier de réalisation). Elle a supprimé des dépenses lui incombant ou les a transférées sur d'autres maîtres d'ouvrages.

⁵³ SDP : Surface de plancher.

Ce plan de financement modifie l'équilibre économique de la concession en faveur du concessionnaire d'une manière non prévue dans le contrat de concession initial (art. R. 3135-7 du code de la commande publique). Pour une modification aussi substantielle, une nouvelle procédure de mise en concurrence aurait dû être engagée par la collectivité.

La Sadev prolonge très fréquemment et très sensiblement ses conventions. Nonobstant de fréquentes difficultés de commercialisation dans le tertiaire, elle doit respecter scrupuleusement les dispositions du code de la commande publique. Outre l'allongement de la durée des opérations, les avenants ont induit un accroissement des dépenses totales des opérations par rapport à ce qui était initialement prévu. Ils rendent difficile, voire impossible, l'élaboration de plans de financement réalistes et peuvent peser durablement sur les comptes des collectivités.

Pour les Zac récentes, à risque de l'aménageur, les prolongations excessives et les changements de programme devront être traités à l'avenir avec la plus grande prudence, la modification importante de la rentabilité des charges foncières pouvant neutraliser le risque qu'elle doit assumer, ce qui représente une modification substantielle d'une concession. Ces éléments plaident pour redoubler de vigilance sur les opérations en cours concernées par ces difficultés, et en particulier la Zac Ivry Confluences, dont l'avenant n° 1 a d'ores et déjà prorogé la durée de cinq ans, soit un tiers de la durée initiale du contrat. Même si, comme la Sadev le fait à juste titre remarquer dans sa réponse au rapport provisoire, les avenants de prolongation sont parfois liés aux aléas de chantier rencontrés, aux contraintes environnementales, à la pollution d'un site, aux préoccupations du concédant ou aux difficultés de commercialisation dues au contexte économique, elle doit s'attacher à proposer aux collectivités des programmes dotés d'un caractère réaliste, pour ne pas se trouver confrontée à une modification substantielle du contrat.

3.2 Les opérations pour compte propre

3.2.1 Présentation des opérations pour compte propre

Comme mentionné plus haut, les opérations pour compte propre constituent une activité non majoritaire mais essentielle pour la Sadev. Ainsi, elles représentent en moyenne 35 % des recettes de fonctionnement sur la période 2015-2019 avec un bond à 45 % en 2019.

Au 31 décembre 2019, la Sadev disposait d'un portefeuille de 20 opérations pour compte propre⁵⁴.

- Quatre opérations correspondent à du portage foncier⁵⁵ : il s'agit pour la Sadev de se positionner sur du foncier, en l'achetant, en le portant, en poursuivant l'objectif d'y développer des projets d'aménagement pour compte propre (qui peuvent donner lieu à la signature d'un PUP par exemple) et/ou de co-promotion. Par exemple, dans l'opération Villeneuve Triage, la Sadev s'est portée acquéreur pour son compte propre des terrains. Elle a ensuite mis en œuvre un projet d'aménagement et de co-promotion menée via une SCCV (qui assure la promotion immobilière et est signataire d'un PUP).
- Dix opérations concernent des constructions réalisées par la Sadev après signature d'un VEFA (vente en l'état futur d'achèvement). La Sadev construit notamment au bénéfice de bailleurs sociaux ou de personnes publiques (le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne-SIAAP, par exemple). Il s'agit en général de construction d'immeubles de logements.

⁵⁴ Ce chiffre est celui du commissaire aux comptes, qui semble le plus fiable.

⁵⁵ Contrairement au rapport du CAC, nous comptabilisons ici le projet des Simonettes Nord.

- Quatre opérations de co-promotions confiées à des SCCV : il s'agit des SCCV Laplace (Arcueil), Courbet (Bagneux), Champ de l'Alouette et Place Lénine (Champigny). La SCCV Rouget-Coquelin (Vitry-sur-Seine) n'est pas comptabilisée ici car l'opération a été achevée en 2019, avec l'intégration de ses bénéficiaires dans les comptes de la Sadev. *A contrario*, l'opération « Place Lénine » est comptabilisée ici même si la Sadev va s'en retirer prochainement.
- Deux opérations autres : d'une part, une convention de maîtrise d'ouvrage unique (travaux du tramway T9 et aménagement de la RD5 Sud à Vitry-sur-Seine), et d'autre part, une « opération patrimoniale » dans laquelle la Sadev a construit et loué un immeuble qu'elle devra restituer à la fin d'un bail emphytéotique.

La localisation de ces opérations recoupe en grande partie celles des opérations d'aménagement concédées. Elles sont réalisées sur neuf communes dont sept sont actionnaires de la Sadev qui intervient régulièrement par ailleurs sur les deux autres (Bagneux et Choisy-le-Roi). Les opérations se concentrent notamment sur les communes de Champigny-sur-Marne (six opérations), Arcueil (quatre opérations), Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine et Vitry-sur-Seine (deux opérations chacune).

La chambre s'est en particulier intéressée aux activités de portage foncier à travers l'opération des Simonettes Nord (3.2.2) et aux activités de co-promotion (3.2.3).

3.2.2 Les Simonettes Nord de Champigny-sur-Marne : de la Zac au PUP

La Zac des Simonettes Nord (Champigny-sur-Marne) a été créée en 2001 et concédée la même année à la Sadev. Résiliée en 2009 suite à une décision du tribunal administratif, elle a été recréée et confiée à nouveau à la Sadev en 2013 pour une durée de huit ans. La programmation initiale était centrée sur un projet commercial. Toutefois, du fait du développement d'un autre projet commercial proche (Zac Marne Europe), la commune a été contrainte de la revoir. Elle a modifié son plan local d'urbanisme en conséquence en 2017. Le nouveau projet, établi par un cabinet d'architectes missionné par la Sadev, est défini comme un programme mixte logement / tertiaire / économique à vocation productive.

En 2019, l'EPT (à qui la ville a transféré cette concession) et la Sadev ont signé un « avenant de résiliation anticipée » considérant « l'incompatibilité de la Zac initiale à vocation exclusivement commerciale avec le PLU révisé ». S'agissant d'un changement de programme décidé par le concédant, la Sadev était alors en droit d'obtenir de sortir de cette convention sans en assumer le déficit mais l'avenant en a décidé autrement. L'EPT et la commune ont convenu que la Sadev deviendrait, à l'issue de la résiliation, propriétaire du foncier qu'elle avait acquis dans le cadre de la Zac et qu'elle reprendrait, par conséquent, le déficit de l'opération (environ 8 M€).

La Sadev a fait le choix de conserver ces terrains car elle avait trouvé un projet qui pourrait s'y établir. Pour cela, elle a lancé en 2018, alors qu'elle était toujours concessionnaire de la Zac, une consultation auprès de promoteurs. Une promesse de vente a été signée entre la Sadev et le promoteur sélectionné, qui devait réaliser un projet en partenariat avec les compagnons du tour de France. Un PUP, qui n'a pas encore été signé, est prévu pour financer, via les recettes de cession du foncier au promoteur, les espaces publics rendus nécessaires par le futur projet d'aménagement. En parallèle, la Sadev a été mandatée par la commune, après mise en concurrence, pour réaliser les travaux d'équipement (voirie, réseau eau et assainissement) nécessaires à la viabilisation des constructions.

Ce montage ne manque pas d'interroger. La Sadev a développé un projet de portage foncier en propre sur des terrains qu'elle a acquis en tant que concessionnaire d'une Zac, rôle qui lui a donné, dans le cadre des négociations avec les précédents propriétaires fonciers, un avantage indéniable (gel des permis de construire, possibilité pour l'aménageur de se voir déléguer le droit de préemption voire d'expropriation). Par ailleurs, le projet d'aménagement de la Sadev est clairement d'initiative publique ou, en tout cas, d'initiative partagée avec la personne publique. C'est en effet la commune qui, préalablement à l'établissement de ce montage, a modifié son PLU de manière à le rendre possible. La commune participait au processus de sélection des opérateurs du futur projet, devant valider avec la Sadev les cabinets d'architectes missionnés par le futur promoteur partenaire de la société. Surtout, ce mécanisme, s'il fait peser entièrement le risque de l'opération sur la Sadev, prive la commune d'une partie de la valeur des terrains que la Sem a rassemblés pour son compte.

Une Sem, en application de l'article L. 1521-1 du CGCT, n'a de raison d'être que si elle agit dans le cadre de l'intérêt public local. Ce genre d'opération, comparable à l'activité d'un investisseur foncier, ne doit pouvoir être mené que si un intérêt public local est clairement défini (par exemple, si la Sem poursuit un objectif de lutte contre la spéculation foncière des opérateurs privés en garantissant des prix de sortie inférieurs au marché pour les futurs immeubles construits). *A contrario*, une logique de pure rentabilité financière – la même que celle d'un investisseur privé – ne paraît pas possible pour une Sem.

Fin 2020, ce projet a été stoppé, le partenaire principal du promoteur sélectionné par la Sadev ayant remis en cause son engagement, en tout cas dans la forme initialement projetée. Pour le moment, les terrains sont portés par la Sadev grâce à une ligne de trésorerie de 8 M€.

3.2.3 Le recours à des filiales

Le rapport de la chambre publié en 2013 soulignait déjà le développement du recours à des filiales au cours de la période sous contrôle que la Sadev estimait peu risqué. Afin de porter certaines de ses activités immobilières, la Sadev 94 a fondé des sociétés civiles de construction vente (SCCV). En 2019, elle était actionnaire majoritaire de cinq SCCV.

3.2.3.1 Présentation des filiales de la Sadev

Tableau n° 14 : Les filiales

SCCV	Lieu	Objet immobilier des statuts	Création	Capital social (en €)	Actionnariat (en %)	
Rouget Coquelin	<u>Vitry sur Seine</u> Zac Rouget de Lisle	- Locaux d'habitation - Locaux commerciaux	24/11/15	1 500	51 Sadev	49 SNBCP (PierreVal)
VSG Triage	<u>Villeneuve Saint Georges</u> PUP Avenue de Choisy	- 280 logements (30 % min. social) - 3 000 m ² bureaux - 1 220 m ² crèche - 610 m ² équipement ville - 120 m ² commerce	10/05/17	1 500	51 Sadev	49 SNBCP (PierreVal)
Champ de l'alouette	<u>Champigny-sur-Marne</u> Rue Juliette de Wils & Bd de Stalingrad	- 200 logements (30 % min. social) - 2 000 m ² bureaux pour le CD94 - parkings en sous-sol	30/06/17	1 500	51 Sadev	49 Promex Partners (PierreVal)
Ilot Laplace	<u>Arcueil</u> Zac de la Vache Noire	- Locaux d'habitation - Locaux commerciaux	05/12/16	1 500	51 Sadev	49 Expansiel (Valophis)
Bagneux Courbet	<u>Bagneux</u> Zac Ecoquartier Victor Hugo	(Projet immobilier non précisé dans les statuts)	18/12/19	1 000	51 Sadev	49 Emerige

Source : CRC d'après statuts des SCCV concernées

Trois de ces SCCV ont été constituées avec le promoteur immobilier Pierreval qui s'est implanté sur le territoire de la MGP, via la société Promex Partners à Champigny-sur-Marne (ventes de logements avec la Sadev dans l'opération « Convergence ») et la Société nouvelle BCP (SNBCP) à Vitry et Villeneuve-Saint-Georges.

La Sadev a créé une autre SCCV avec la société « Expansiel », filiale de Valophis, l'office public d'habitat du Val-de-Marne.

La cinquième SCCV a été créée avec la société Emerige dans le cadre du projet urbain de la ville de Bagneux et de la Zac Ecoquartier Victor Hugo qui accueillera le prolongement de la ligne n° 4 du métro parisien et son interconnexion avec la ligne n° 15 du Grand Paris Express.

3.2.3.2 Un intérêt pour les filiales bien compris par la Sem

Confrontée à des opérations en fin de cycle et à un faible renouvellement de son portefeuille de Zac, la Sadev a cherché à renouveler son modèle économique et son carnet de commandes. Sa stratégie, à partir de 2015, a reposé sur la diversification de son activité.

Elle cherche ainsi à capter une partie de la rente foncière sur un terrain stratégique afin de dégager des produits financiers avec une activité rentable, puis de remonter les dividendes et conforter les fonds propres de la société, comme le fait un investisseur immobilier privé. Le principe est le suivant dans la majorité des opérations : la Sem valorise un terrain lui appartenant, parfois situé dans le périmètre d'une Zac de la société, un terrain stratégiquement bien placé, à proximité des gares existantes ou futures gares du Grand Paris Express, dont les logements seront aisément commercialisables, en s'associant avec un acteur identifié de promotion immobilière privée.

Dans l'opération Rouget Coquelin, la Sadev explique que cette démarche, intégrée dans une opération d'aménagement déficitaire, fait l'objet d'une forme de fongibilité entre les bilans : l'aménageur renonçant à une part de sa rémunération de 655 000 € grâce à la marge du constructeur (avenant n° 6 à la concession d'aménagement).

La Sadev affirmait en 2018 que « le domaine de l'aménagement devenait de plus en plus concurrentiel. Que, très probablement, il [lui] faudrait faire face à des concurrents extrêmement gourmands, et évoluer vers des taux de rémunération plus bas sur les opérations d'aménagement. C'est pourquoi [la Sadev a] réfléchi à des moyens de poursuivre [son] développement, tout en étant un peu moins productif en rémunération. Sur [ses] secteurs, le logement en accession à la propriété fonctionnait très bien. Partager la marge de certaines opérations avec un promoteur [lui] a semblé être un bon moyen. Dans le même temps, [elle a aménagé] la Zac Rouget-de-Lisle. [Elle a] donc demandé à la ville (Vitry), qui a accepté, de [lui] réserver un lot en co-promotion. Il [lui] restait alors à choisir un co-promoteur ».

Les SCCV génèrent une activité et donc une rémunération d'exploitation pour la Sadev qui devient prestataire de service pour le compte de ses filiales : ainsi, une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage et convention d'assistance administrative et juridique réalisées par Sadev 94 ont été signées entre celle-ci et sa filiale Rouget Coquelin, pour des honoraires d'un montant de 440 000 € HT pour chaque convention. Cette activité vient compenser ou compléter l'activité classique et permet de conserver un niveau de moyens et de compétences internes à la société pouvant être mobilisés.

Pour la vente des logements aux particuliers, la Sadev s'appuie sur son partenaire coactionnaire, SNBCP groupe Pierreval, disposant d'une agence immobilière spécialisée dans ce type de commercialisation (F3C). Là aussi, une convention de commercialisation réalisée par la SNBCP et une convention d'assistance comptable et financière sont signées pour des honoraires d'un montant de 440 000 € HT par convention.

3.2.3.3 Des documents perfectibles pour le suivi de filiales

Cette démarche active de la Sem qui engage indirectement des fonds publics, concomitamment avec des acteurs privés, apparaît porteuse de risques même si la motivation avancée est la priorité donnée au logement dans le Val-de-Marne. L'échec d'une opération de travaux est possible (faillites, malfaçons, etc.). Une défaillance de la société dédiée fait peser indirectement un risque sur les collectivités actionnaires, risque dont elles doivent être informées, d'autant plus que seul le directeur général de la Sem est présent, en tant qu'administrateur, dans les filiales.

L'information sur les comptes des filiales est peu détaillée dans les rapports de gestion ou les rapports financiers, seul leur chiffre d'affaires et le résultat global attendu dans leur ensemble apparaissent dans les rapports financiers alors qu'elles engagent incidemment les finances des actionnaires. L'information communiquée par la Sadev n'est pas fiable, notamment sur les cessions de charges foncières, comme en témoigne le tableau du compte rendu annuel d'activité à la collectivité locale (Cracl) 2019 de la Zac Rouget de Lisle sur les prix au m² (page 35). Lorsque le projet immobilier soutenu par les filiales a évolué (par exemple, abandon de la création d'une crèche prévue dans les statuts de la SCCV Villeneuve-Saint-Georges Triage), aucune modification des statuts n'est intervenue. En outre, les rapports de gérance ne présentent pas un suivi synthétique de l'écart entre prévisionnel et réalisé.

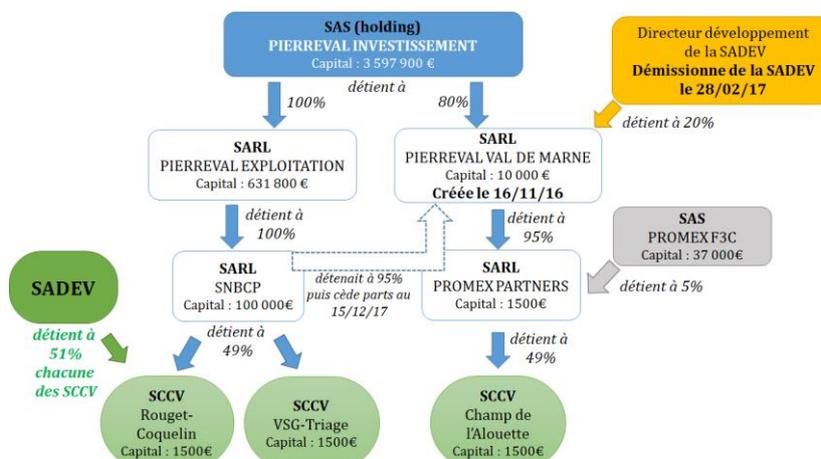
Une meilleure transparence sur les comptes des filiales est donc souhaitable et la Sadev s'est engagée à la mettre en œuvre dès ses prochains conseils d'administration.

Recommandation performance 2 : Améliorer et uniformiser la qualité d'information du suivi des filiales dans les rapports de gestion ou rapports financiers.

3.2.3.4 Un manque de mise en concurrence voire de transparence dans le choix des co-actionnaires : l'exemple de la SCCV Champ de l'Alouette

Les conditions de création des trois SCCV (Rouget Coquelin, Villeneuve-Saint-Georges (VSG) Triage et Champ de l'Alouette) ont été examinées. Le montage juridique, passablement enchevêtré, de ces SCCV manque de clarté et implique une participation à des sociétés « en cascade ».

Schéma n° 1 : Schéma de montage juridique de filiales



Source : CRC d'après statuts des sociétés concernées

Le montage est le suivant : la holding SAS « PierreVal Investissement » (capital de 3,6 M€) détient à 100 % la société à responsabilité limitée (SARL) « PierreVal Exploitation » (capital de 0,6 M€) qui elle-même détient à 100 % la SARL SNBCP (capital de 0,1 M€). Cette dernière société participe à 49 %, en partenariat avec la Sadev à hauteur de 51 %, à la création des SCCV de Rouget-Coquelin et de VSG-Triage, chacune au capital de 1 500 €.

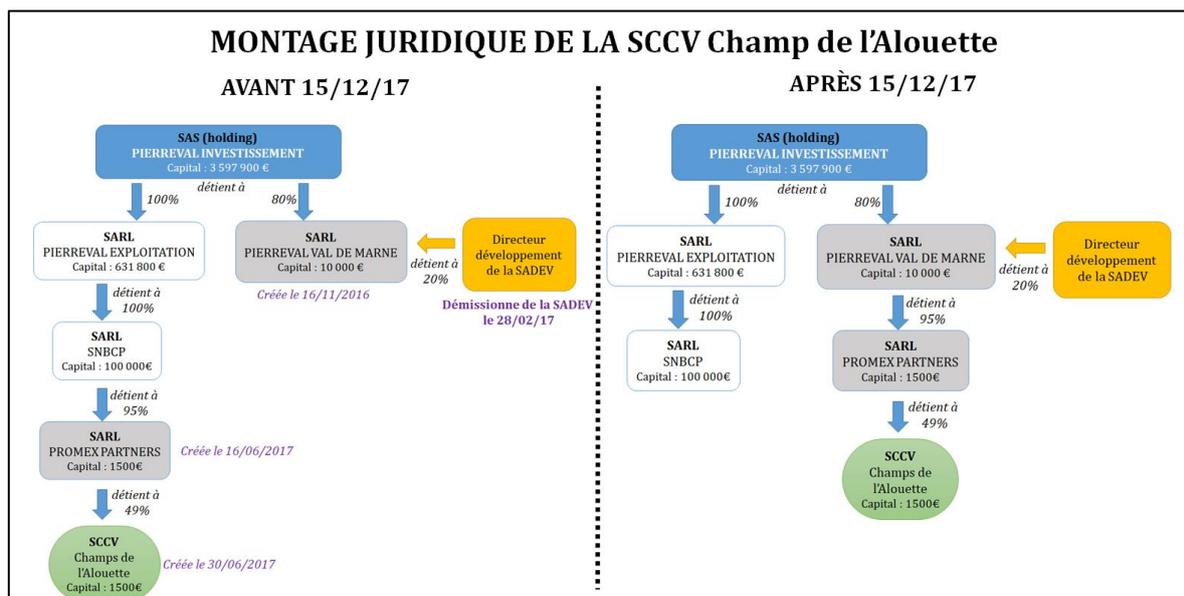
Le montage de la filiale SCCV Champ de l'Alouette interroge davantage. Le 16 novembre 2016, le directeur du développement de la Sadev, crée la SARL « PierreVal Val-de-Marne » (à hauteur d'une participation personnelle de 20 % du capital social de 10 000 €) avec « PierreVal Investissement ». Puis le 28 février 2017, il démissionne de la Sadev pour rejoindre le groupe PierreVal.

Le 16 juin 2017, la SNBCP, filiale de PierreVal, crée la SARL « Promex Partners » (capital de 1 500 €). Sa participation y est à hauteur de 95 %, les 5 % restants sont apportés par la SAS « Promex F3C » qui est chargée de commercialiser les logements de la SCCV Rouget-Coquelin. Puis « Promex Partners » et la Sadev créent le 30 juin 2017 la SCCV Champ de l'Alouette.

Dès les 24 octobre et 27 novembre 2017, l'ex-salarié de la Sadev représente alors le coactionnaire Promex Partners dans les conseils de gérance de la SCCV Champ de l'Alouette.

Le 15 décembre 2017, la SNBCP cède la totalité de ses parts dans « Promex Partners » à « PierreVal Val-de-Marne ». La société de l'ex-salarié se retrouve de facto dans la chaîne du montage juridique de la SCCV Champ de l'Alouette.

Schéma n° 2 : Évolution du montage juridique de la SCCV Champ de l'Alouette



Source : CRC Île-de-France d'après statuts des sociétés concernées

Au regard du risque de conflit d'intérêts, défini comme une interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction (article 2 de la loi du 11 octobre 2013), la chambre considère que la situation décrite ici constitue une anomalie. La Sem aurait dû éviter qu'un ancien collaborateur, qu'il soit sous contrat de droit privé ou de droit public, propose des réalisations d'opérations ou conclue des contrats avec elle, alors qu'il détenait des participations dans une SCCV filiale, et cela sans attendre l'expiration d'un délai raisonnable suivant la cessation de ses fonctions dans la société.

Surtout, une procédure minimale de mise en concurrence des opérateurs privés susceptibles d'entrer dans la SCCV aurait pu éviter l'apparition de ce genre de problème et garantir ainsi les intérêts de la Sem. Or, la Sadev n'applique pas de procédure formalisée et uniforme. Elle n'a formalisé une mise en concurrence que pour la SCCV Courbet, sélectionnant son co-actionnaire parmi les promoteurs répondant à un cahier des charges qualitatif, relatif au traitement des logements en rez-de-chaussée et à la place accordée au végétal dans la ville.

Interrogée, la Sadev a précisé qu'elle s'efforcera de procéder à des mises en concurrence préalables pour choisir ses co-promoteurs. Elle s'engage également à instituer un code de déontologie pour sensibiliser administrateurs et salariés aux risques de conflit d'intérêts, afin de veiller à ce que de telles situations ne puissent se reproduire à l'avenir.

Recommandation performance 3 : Assurer davantage de concurrence dans le choix des co-actionnaires lors de la création de filiales.

Recommandation performance 4 : Doter la société d'un code de déontologie ou d'une charte éthique, qui sera porté à la connaissance des administrateurs et des collaborateurs en poste, ainsi que de tous les nouveaux collaborateurs préalablement à la signature de leur contrat de travail.

3.2.3.5 Un intérêt public local à préciser : l'exemple de la SCCV VSG Triage

La chambre relève que si le développement des activités de la Sadev dans le champ concurrentiel est une réalité, il en est de même des risques afférents.

Le risque induit par la pluriactivité et le développement des filiales des Sem a été relevé par la Cour dans son référé du 15 juin 2017, ce qui l'avait conduit à recommander de préciser le champ d'intervention des filiales, directes et indirectes : « *L'exercice d'activités économiques diverses n'est pas en soi contestable dès lors qu'elles demeurent justifiées par l'intérêt public à agir des collectivités et groupements actionnaires et qu'elles reposent sur un modèle économique avéré et soutenable* ».

La SCCV VSG Triage a été constituée le 10 mai 2017. Elle permet à la Sadev de s'engager, comme les autres promoteurs, dans des projets de construction en accession privée dans le quartier du Triage, dont la commune souhaite la redynamisation. Un programme de 310 logements est porté par la filiale, qui représente à lui seul 43 % de la totalité des lots de constructions neuves du projet de redynamisation du quartier de Triage.

En outre, une convention de projet urbain partenarial (PUP), signée en mars 2019 entre la SCCV VSG Triage et la Ville de Villeneuve-Saint-Georges, ainsi que son avenant définissent le montant et les modalités de la participation financière de la filiale de la Sem aux coûts d'aménagement.

Par le PUP, les promoteurs portent les projets de construction de logements neufs, de commerces et d'activités et participent au financement des équipements et infrastructures rendus nécessaires à leurs projets. Ce dispositif financier, issu de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (article L. 332-11-3 du code de l'urbanisme), offre aux collectivités de nouveaux moyens contractuels en partenariat public-privé pour la réalisation de « projets urbains ».

Dans ce cas de figure, où la commune n'est pas actionnaire de la Sem, la dimension géographique de l'intérêt public local, la diversification de l'offre de logements, a disparu, au profit d'une opération de co-promotion immobilière. La Sem précise toutefois que la création d'une offre de logements en accession constitue une véritable diversification de l'offre existante à Villeneuve-Saint-Georges, tenant compte des spécificités de la commune et de ses attentes.

Enfin, Triage comme Champ de l'Alouette sont de grosses opérations : 52,9 M€ de dépenses globales pour un chiffre d'affaires estimé à 57,1 M€ pour VSG Triage et 39,3 M€ de dépenses prévisionnelles pour Champ de l'alouette. Malgré les fonds propres importants de la Sadev, l'échec d'une seule de ces opérations la mettrait en difficulté. Le développement des filiales fait donc peser indirectement un risque sur les collectivités actionnaires.

Dans les échanges menés pendant le contrôle, la Sadev a écrit : « Cette situation ne remet pas en cause la conviction que notre cœur de métier devait rester l'aménagement, qu'il était nécessaire de maintenir les compétences très reconnues de Sadev 94 en ce domaine et de ne pas les laisser dériver vers le métier différent qui est celui de promoteur. Les deux dernières années (2019 et 2020) nous amènent à penser que notre territoire d'intervention retrouve une dynamique en matière d'opération publique d'aménagement, puisque quatre concessions ont été mises en concurrence auxquelles la Sadev 94 a répondu ».

3.3 L'action internationale

Cette action repose sur une Fondation que la chambre n'a pas contrôlée en tant que telle. En revanche, elle a examiné l'utilisation des fonds versés par la Sem, membre fondateur. Les renseignements obtenus n'appellent pas d'observations.

La fondation d'entreprise est régie par la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 relative au développement du mécénat, modifiée par la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. Elle répond à une procédure de constitution simple par autorisation préfectorale pour une durée limitée (minimum de cinq ans), renouvelable. Les entreprises membres s'engagent sur un programme d'action et sur un financement. Les ressources sont constituées des versements des fondateurs, des subventions publiques, des placements des produits financiers. Le programme d'action pluriannuel doit être d'au moins 150 000 € sur cinq ans.

À sa création, en mars 2009, la dénomination initiale de la Fondation était « Fondation d'entreprise Sadev Mali, soutien à l'aménagement et au développement au Mali. » Par décision du conseil d'administration en date du 21 février 2014, la Fondation a été prolongée pour une nouvelle durée de cinq ans. Ses statuts modifiés ont été transmis au préfet du Val-de-Marne et sa prorogation autorisée par arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 2014. Sa nouvelle dénomination est « Fondation d'entreprise Sadev 94 Coopération - Soutien à l'aménagement et au développement en Afrique ».

Depuis 2014, la Fondation n'a plus que 5 membres fondateurs contre 15 en 2009. 4 anciens membres fondateurs de 2009 sont restés (outre la Sem elle-même, on trouve 2 entreprises du BTP, Demathieu et Bard, Perez et Morelli, un promoteur de centres commerciaux, Sodex). Dans le même temps, un bureau d'études, BERIM, l'a rejointe.

Les statuts de la Fondation ont été modifiés en 2014 pour, selon les rapports présentés en conseil d'administration, élargir son périmètre géographique et renforcer son appui aux actions de coopération décentralisée menées par des collectivités du Val-de-Marne. C'est ainsi que la Fondation intervient en support ou appui aux communes de Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine et Vitry-sur-Seine pour leurs actions de coopération décentralisée au Mali. Dans le précédent rapport de la chambre, il avait été relevé la non-conformité, au regard de ses missions statutaires, des actions de coopération décentralisée menées à Cuba directement par la Sadev entre 2009 et 2011 pour un montant de 122 891 €. Depuis, la Sem ne mène plus, de sa propre initiative, des actions à l'étranger et s'en remet à la Fondation.

La Sadev s'engage à verser 240 000 € par an de 2014 à 2019, les quatre autres membres 5 000 € chacun par an.

Le personnel est constitué d'un seul salarié statut « cadre », délégué général, deux VSI (volontaires de solidarité internationale) suivent les projets sur place aux Comores.

En 2019, le programme 2014-2019 a été réalisé à 77 %. Un reliquat de 400 000 € est affecté au programme 2020-2025.

La Fondation a été prorogée le 6 mars 2020 pour 5 ans, avec quelques modifications statutaires, destinées à l'ouvrir davantage sur l'extérieur. La Sadev précise qu'à cette occasion, 10 entreprises se sont engagées au sein de la Fondation pour la période 2020-2025.

4 LA GESTION DES MOYENS

4.1 Les ressources humaines

4.1.1 Les effectifs et la masse salariale

Au cours de la période sous revue, l'effectif de la Sadev a évolué de 43 à 51 salariés. Cette progression concerne essentiellement les équipes opérationnelles, les équipes administratives composées d'une quinzaine de salariés étant restées stable numériquement.

La société fait face à un taux de mobilité important : moins de la moitié des effectifs (23 salariés) ont été présents sur l'intégralité de la période. Cette mobilité affecte plus significativement le secteur opérationnel (79 % de renouvellement) que le secteur administratif (42 % de renouvellement).

L'explication des nombreux départs ne réside pas dans le vieillissement des agents⁵⁶ – le seul départ en retraite concerne le directeur général en septembre 2019. En outre, 17 salariés titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI), présents au 1^{er} janvier 2015, ont démissionné de la société ou ont signé une rupture conventionnelle au cours de la période observée. Il s'agit notamment de 9 responsables d'opérations, de la chef comptable et de 4 cadres de direction : la directrice de la communication, le directeur développement et 2 directeurs opérationnels. La société réussit cependant à remplacer les partants.

Malgré une pratique de recrutement essentiellement en CDI, la société ne parvient pas à fidéliser ses nouveaux recrutements. Parmi les responsables d'opérations, 5 nouveaux embauchés ont démissionné après une période d'activité moyenne de 2 ans et 14 jours. 5 autres nouveaux responsables d'opérations ont démissionné en 2020, postérieurement à la période observée.

La Sadev opère dans un secteur très concurrentiel. L'ensemble des départs de la société concerne des salariés d'un âge moyen de 34,9 ans, soit des personnes en début de carrière, qui ont pu obtenir des opportunités d'évolution en dehors de la société. Pour les responsables d'opérations, les seules perspectives d'évolutions au sein de la Sadev sont réduites aux emplois de directeurs opérationnels. Ces promotions ont concerné deux salariés au cours de la période observée, dont une femme.

Cette promotion est à mettre en perspective avec la représentativité globale des femmes au sein de la Sadev 94. Celle-ci est stable et atteint deux tiers des effectifs. La part des femmes diminue significativement dans les emplois à plus forte responsabilité : elles sont près de neuf sur dix employés, deux sur trois cadres et une pour quatre cadres de direction.

⁵⁶ L'âge moyen au sein de la société est de 39 ans. Il est de 47,1 ans pour les cadres de direction.

Tableau n° 15 : Les effectifs

	2015	2016	2017	2018	2019
Employés	9	10	11	9	10
dont femmes	85%	84%	95%	100%	93%
Cadres	28	30	33	35	33
dont femmes	66%	61%	60%	65%	66%
Cadres de direction	6	6	4	7	8
dont femmes	36%	33%	29%	29%	26%
TOTAL	43	46	48	51	51
dont femmes	66%	62%	65%	66%	66%

Source : CRC, d'après les déclarations annuelles des données sociales unifiées de la Sadev 94

4.1.2 Les règles applicables au personnel

Les règles applicables au personnel sont régies par une convention collective reprenant les termes de la convention Syntec et modifiée en mai 2019 ainsi que par des accords d'intéressement pour les exercices 2013 à 2015, et les exercices 2016 à 2019.

Conformément aux articles L. 2242-1 et suivants du code du travail, la Sadev a organisé des négociations annuelles portant sur la rémunération, le temps de travail, les objectifs en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et les mesures permettant de les atteindre, l'insertion professionnelle ainsi que le maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

Suite à ces différentes négociations au sein de l'entreprise, les parties ont convenu de la nécessité d'actualiser la convention applicable au personnel signée le 21 décembre 2010, avec pour objectif de prendre en compte les modifications intervenues en matière de droit de travail, de clarifier certains articles, de tenir compte des accords des négociations (comme le nombre de jours de réduction du temps de travail (RTT) par exemple) ou de revoir la grille des emplois des postes existants au sein de la structure qui ne sont pas expressément visés dans la grille. La nouvelle convention d'entreprise a été signée le 28 mai 2019.

Outre les modifications de mise en conformité du régime applicable pour le remboursement de frais de santé, du remplacement du droit individuel à la formation (DIF) par le compte personnel de formation (CPF), ou des modifications sur les allocations en cas de décès d'un salarié à ses ayants droits, l'actualisation supprime les « voyages de détente » aux salariés lors de déplacement de longue durée, le recrutement interne ne devient plus prioritaire (cf. article 6), le nombre de jours de RTT passe de six à neuf (cf. article 23), la semaine du 15 août n'est plus une semaine de congés obligatoires, et la grille de classification des emplois supprime le plafond du coefficient de rémunération pour le directeur général. À noter qu'en mars 2019, le coefficient de rémunération du directeur général est passé de 555 à 575, dépassant donc le plafond de la convention, fixé à 560. La suppression du plafond n'est, quant à elle, intervenue qu'en mai 2019.

4.1.3 La prime d'intéressement

Les modalités de versement de la prime individuelle d'intéressement ont évolué au cours de la période observée. Elle était initialement versée par paiement immédiat et donc soumise à l'impôt sur le revenu. À partir de 2016, elle est versée par défaut dans le plan d'épargne d'entreprise (PEE) ou dans un plan d'épargne retraite collectif (PERCO) afin de bénéficier de l'exonération d'impôt sur le revenu (cf. article 7 des accords d'intéressement).

Les montants versés sur un échantillon n'appellent pas d'observation particulière.

4.2 La commande publique

4.2.1 L'organisation de la fonction achat

4.2.1.1 Un guide des procédures à jour mais lacunaire

Les marchés et accords-cadres de travaux, de fournitures et de services passés par Sadev pour son fonctionnement et dans le cadre de ses activités (opérations propres de construction, opérations d'aménagement) sont soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et par son décret d'application n° 2016-360 du 25 mars 2016 en vigueur au cours de la période contrôlée.

Les contrats conclus avec des opérateurs économiques publics ou privés par Sadev pour répondre à ses besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services doivent, quels que soient leur montant, respecter les principes généraux de la commande publique, soit la liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Après l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, un guide des procédures d'achat, adapté du guide national de la SCET, est diffusé dans la Sem. La dernière version communiquée (version 5) est à jour et date du 8 juillet 2020.

Ce guide, qui est davantage un manuel de commande publique qu'un guide pratique, prévoit plusieurs procédures de consultation selon les seuils. Il fixe les modalités de publicité et de mise en concurrence pour les marchés passés selon la procédure adaptée, définit les procédures internes d'attribution et de signature. Il instaure une commission d'attribution des marchés en procédure adaptée entre 90 000 € et 214 000 € en fournitures, services et marchés de maîtrise d'œuvre, entre 90 000 € et 300 000 € en travaux. Au-dessus de ces seuils, c'est la CAO qui attribue les marchés.

Les courriers de notification ou lettres de commande sont tous signés par le directeur général, qui, en vertu du code de commerce, a seul autorité pour engager contractuellement la société et, à ce titre, signer le contrat.

La chambre observe que les procédures sont minimalistes, notamment pour les marchés inférieurs à 90 000 €, car il n'est demandé que trois devis. Rien ne permet de s'assurer que la Sadev ne contracte pas systématiquement avec les mêmes prestataires.

La Sadev répond que le guide des procédures d'achat est mis à jour régulièrement avec l'assistance du service dédié de la SCET et que ce point fera l'objet de précisions lors de la mise à jour de 2021. La chambre prend acte de ces précisions.

4.2.1.2 Une fonction achat segmentée par secteur

La rédaction des pièces, qu'il s'agisse d'un simple courriel ou d'un marché avec des pièces types (acte d'engagement (AE), cahier des clauses administratives particulières (CCAP), etc.) incombe au responsable d'opérations qui doit les soumettre à la validation de son directeur (exception faite pour les marchés à procédure adaptée (Mapa) de moins de 40 000 €, sous sa seule responsabilité). Les critères de jugement des offres sont alors systématiquement les mêmes, reconduits d'un appel d'offres à l'autre, 40 % pour le prix des prestations, 60 % pour la valeur technique de l'offre, comme proposé dans le guide interne des procédures d'achat.

La commission des marchés, compétente pour les marchés à procédure adaptée à partir de 90 000 € jusqu'au seuil de 214 000 € pour les marchés de fournitures et services et jusqu'au seuil de 300 000 € pour les marchés de travaux, est à géométrie variable : elle est composée du directeur du secteur concerné, du responsable de l'opération concernée et de son assistante. La Sem ayant fait le choix de ne pas créer une fonction centralisée achat pour effectuer ces tâches, il y a donc autant de commissions que de secteurs, voire de responsables d'opérations (soit 20 personnes sur l'organigramme) ce qui ne favorise ni la mutualisation, ni l'échange de bonnes pratiques et conduit à un éparpillement.

La Sadev ne dispose, par ailleurs, d'aucun outil permettant d'avoir une vision synthétique de la vie des marchés, de leurs éventuels avenants et d'en assurer une traçabilité. Elle a ainsi été dans l'incapacité de répondre au questionnaire de la chambre sur ce point et de fournir la liste des marchés passés pendant la période, le montant des engagements et les attributaires. La Sadev s'est engagée à actualiser son guide de la commande publique en 2021 qui intégrera une annexe relative aux modalités de saisie des marchés dans l'outil de suivi Gesprojet afin de pouvoir éditer et publier les listes de ses marchés.

Hormis un processus achat précisant les étapes et les tâches à effectuer, la Sem n'a pas de stratégie de contrôle interne de ses marchés. Si le même service fait l'opération et la contrôle, cela ne peut être efficace. La Sadev ne dispose pas d'un service de la commande publique ni d'un service acheteur. Aucun salarié n'est dédié, dans l'organigramme, à la gestion juridique des marchés. Il pourrait pourtant jouer un rôle de conseil et d'assistance auprès des chargés d'opérations, organiser des formations internes, diffuser de la veille juridique.

4.2.1.3 La commission d'appel d'offres (CAO) non pluraliste

Elle est composée de deux collègues.

- Un collègue ayant voix délibérative : le président de la Sadev, président de la commission d'appel d'offres, ou son suppléant, deux administrateurs publics ou leurs suppléants, un administrateur privé ou son suppléant, le directeur général ou son représentant par délégation.
- Un collègue ayant voix consultative : le représentant de la direction départementale de la protection des populations (DDPP), les directeurs concernés par les sujets inscrits à l'ordre du jour de la CAO, toute personne extérieure dont la commission souhaite recueillir l'avis.

En pratique, on constate que la DDPP ne siège jamais et que le principe de l'expression pluraliste des élus prévu aux articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT n'est pas appliqué. Outre la présidente de la CAO, représentante du conseil départemental, les membres sont issus des communes de Vitry et Ivry-sur-Seine, tous de la même sensibilité politique pendant la période sous contrôle.

Les comptes rendus de la CAO sont succincts.

Pour une meilleure transparence, au-delà des synthèses des décisions de CAO fournies lors des séances des conseils d'administration, le rapport de gestion de la société pourrait donner le détail du nombre de réunions de la commission d'appel d'offres et des marchés signés pour l'année écoulée concernée.

4.2.1.4 Les CAO des filiales

Il est écrit dans le guide que ses règles s'appliquent également aux marchés que la Sadev lance dans le cadre de ses activités de co-promotion lorsque la SCCV, constituée pour la réalisation de l'opération, est qualifiée de pouvoir adjudicateur. Le caractère applicable de ce guide aux opérations en question figure alors dans le pacte d'associés.

Lorsque la Sadev, actionnaire majoritaire, agit dans le cadre de co-promotion par le biais de SCCV, une commission d'appel d'offres intervient pour l'attribution des marchés.

Il s'agit d'une CAO *ad hoc* composée des dirigeants des sociétés actionnaires de la SCCV. Une fois les marchés attribués par cette CAO *ad hoc*, une information est opérée auprès de la commission d'appel d'offres de Sadev 94.

4.2.2 La publication des données essentielles de la commande publique

Pour les marchés lancés depuis le 1^{er} octobre 2018, la Sadev doit publier sur son profil d'acheteur un accès libre, direct et complet aux données essentielles de ses marchés publics dont le montant est supérieur à 40 000 € HT, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public : à ce jour, ces informations n'existent pas. En réponse, la Sadev s'est engagée à veiller à ce que les données essentielles de ses marchés publics soient dorénavant mises en ligne sur son profil acheteur.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	51
Annexe n° 2. Les participations au sein de Sadev 94.....	52
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	53

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Sadev 94 a porté sur les exercices 2015 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Jean Pierre Nourrisson du 1^{er} janvier 2015 au 27 août 2019,
- Christophe Richard à compter du 27 août 2019.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Ministère public	Nombre	Date
Avis de compétence		18/06/2020 19/06/2020 (complémentaire)

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	03/07/2020	Ordonnateur en fonctions
	29/07/2020	Ordonnateur précédent
Entretien de début de contrôle	15/07/2020	C. Richard, directeur général (mandataire social)
	23/10/2020	J.P. Nourrisson, ancien directeur général (jusqu'en août 2019)
Entretien de fin d'instruction	28/01/2021	C. Richard, directeur général (mandataire social)
	02/02/2021	J.P. Nourrisson, ancien directeur général (jusqu'en août 2019)

Délibéré	Date	Participants
Rapport d'instruction provisoire	23/03/2021	M. Royer, Président de section, Mmes Pelletier, Catta et Cortot, premières conseillères
Rapport d'instruction définitif	28/09/2021	M. Royer, Président de section, Mmes Pelletier, Singeot, premières conseillères, M. André, premier conseiller et Mme Cortot, première conseillère, MM. Boubées et Rieth, vérificateurs, M. Husson, auxiliaire du greffe

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	4	31/05/2021	Ordonnateur en fonction à cette date Ancien ordonnateur Président du Conseil départemental du Val-de-Marne en fonction à cette date Préfet du Val-de-Marne
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	12	31/05/2021	Président de la MGP
			Président de l'EPT GOSB
			Président de l'EPT GPSEA
			Président de l'EPT PEMB
			Maire de Champigny-sur-Marne
			Maire de Villeneuve-Saint-Georges
			Maire de Vitry-sur-Seine
Maire de Ivry-sur-Seine			
Maire de Choisy-le-Roi			
Maire de Arcueil			
Ancien directeur du développement Sadev			
Directeur société Pierreval			
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires			Président de l'EPT GOSB
			Ancien directeur général de la Sadev
			Président de l'EPT GPSEA
			Ancien directeur du développement Sadev
			Directeur général de la Sadev Président de la MGP
			Maire d'Arcueil

Envoi du rapport d'observations définitives	2		21/12/2021
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	Nombre		Date
	1		21/01/2022

Annexe n° 2. Les participations au sein de Sadev 94

Capital	10 099 050 €	Actions	Siège CA	EPT
	en %			
CD 94	29,60	1533	6	
Caisse des dépôts et consignations	10,29	533	1	
Champigny-sur-Marne	7,11	368	1	T10
Ivry-sur-Seine	7,11	368	1	T12
Vitry-sur-Seine	7,11	368	1	T12
Villejuif	7,11	368	1	T12
Villeneuve-le-Roi	7,11	368	1	T12
Valenton	6,78	351	1	T12
Arcueil	2,99	155	1	T12
Alfortville	0,93	48	Assemblée spéciale = 2 sièges	T11
Fontenay-Sous-Bois	0,93	48		T10
L'Haÿ-les-Roses	0,93	48		T12
Bonneuil-sur-Marne	0,08	4		T11
Gentilly	0,08	4		T12
Cachan	0,77	40		T12
Chevilly-Larue	0,08	4		T12
Fresnes	0,08	4		T12
Limeil-Brévannes	0,39	20		T11
Choisy-le-Roi	0,29	15		T12
Coteg/Razel	2,68	139		
Colas/Screg	2,07	107		
Gercif/Emulithe	2,07	107		
Semeru	1,93	100	1	
Semaris	0,77	40	1	
IDF Habitat	0,75	39		
	100,00	5179	18	

Source : Sadev 94

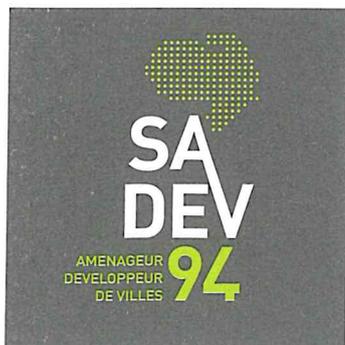
Annexe n° 3. Glossaire des sigles

CA	Conseil d'administration
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAO	Commission d'appel d'offres
CGCT	Code général des collectivités territoriales
Craci	Compte rendu annuel à la collectivité
CRC	Chambre régionale des comptes
EPA ORSA	Établissement public d'aménagement Orly Rungis Seine Amont
EPT	Établissement public territorial
GOSB	Grand Orly Seine Bièvre
GPA	Grand Paris Aménagement
IDF	Île-de-France
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRÉ	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
PACTE	Loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE (Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises)
PUP	Projet urbain partenarial
Sadev 94	Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne
SARL	Société à responsabilité limitée
SAS	Société par actions simplifiée
SCCV	Société civile de construction vente
SDRIF	Schéma directeur de la région Île-de-France
Sem	Société d'économie mixte
Semaba	Société d'économie mixte d'aménagement de Bagneux
Semapa	Société d'économie mixte d'aménagement de Paris Rive Gauche
SEML	Société d'économie mixte locale
Semop	Société d'économie mixte à opération unique
SNBCP	Société nouvelle BCP
SPL	Société publique locale
SRHH	Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
VEFA	Vente en l'état futur d'achèvement
VSG	Villeneuve-Saint-Georges
Zac	Zone d'aménagement concerté

REPONSE

**DE MONSIEUR CHRISTOPHE RICHARD
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ
D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DES
VILLES ET DU DÉPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE
(SADEV 94) (*)**

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



31 rue Anatole France
94306 Vincennes cedex
Tel : 01 43 98 44 40
Fax : 01 43 98 44 69

www.sadev94.fr



Monsieur le Président
Chambre régionale de comptes
6, Cours des Roches
Noisiel – BP 187
77 315 Marne La Vallée Cedex 2

Envoi dématérialisé avec Accusé de réception

Vincennes, le 21 janvier 2022

Référence : Contrôle n° 2020-0134 – Rapport n° 2021-0155 R
Objet : Réponses au rapport d'observations définitives du contrôle des comptes et de la gestion de la Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94)

Monsieur le Président,

Sadev 94 prend acte du rapport d'observations définitives de la CRC relatif au contrôle des comptes et de sa gestion.

Je note en premier lieu que dans le champ strict de ce contrôle, la CRC porte une appréciation particulièrement positive sur la solidité de la situation financière de Sadev 94, pointant des résultats systématiquement positifs et indiquant qu'aux termes d'une analyse comparative, cette situation paraît exceptionnelle parmi les aménageurs œuvrant dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris.

Je me félicite également du fait que la Chambre ne formalise aucun rappel au droit relatif à la gestion ou aux opérations conduites par Sadev 94, les remarques concernant la gestion de la Société relevant du conseil ou de points d'attention nécessaires et utiles, sous la forme de recommandations de performance. Cette situation est d'importance, puisque l'ensemble des observations subséquentes de la CRC peuvent être regardées à cette aune.

Bien sûr, ce rapport s'inscrit par ailleurs dans une démarche plus générale de la Chambre régionale des comptes et de la Cour des comptes visant à analyser les outils d'aménagement et leur production à une échelle spatiale plus large (rapport de la Cour de 2019, observations relatives à la mutualisation des outils à l'échelle métropolitaine...).

Ce présupposé amène à formuler des considérations d'ordre général, avant les développements qui suivront sur des points particuliers.

I Les principales considérations de Sadev 94

1/ Les observations de la Chambre régionale des comptes relatives à la compatibilité entre l'actionnariat de Sadev 94 et l'organisation des compétences à l'échelle de la Métropole, discutables en droit comme rappelé ci-après, posent d'autres questions aujourd'hui non résolues.

A ce jour, et comme rappelé par la Chambre, la loi impose une approche de l'urbanisme et de l'aménagement – dans leurs différents outils (Scot, Plui, compétence aménagement) - à l'échelle d'un territoire et/ou de la Métropole. Et si cette approche intercommunale poursuit l'objectif de réduire les effets de frontières administratives entre communes, permettant ainsi d'assurer une plus grande cohérence urbaine à l'échelle du territoire, traiter les opérations d'aménagement à cette échelle présente également de nombreux inconvénients. Rappelons que la mission d'un aménageur est bien souvent de refabriquer la ville sur elle-même à l'échelle d'un quartier. A cette fin, les aménageurs travaillant en étroite collaboration avec les collectivités, ce travail nécessite notamment de prendre en compte l'existant, en ce compris l'histoire, la sociologie, les besoins locaux, le projet devant d'ailleurs être élaboré en concertation avec les habitants.

En d'autres termes, l'échelle territoriale choisie par le législateur ne doit pas empêcher l'aménageur de construire « au plus près » des futurs usagers et habitants des quartiers à aménager.

Ces exigences légitimes, vécues par tous les aménageurs ne sont-elles pas de nature, notamment pour un bon fonctionnement de la démocratie locale, à réinterroger la place de la Commune, de ses élus, de ses services dans la répartition des compétences ?

En outre, les Communes, Départements et Régions continuent de jouer un rôle structurant en matière d'aménagement, par le biais des équipements présents ou à créer pour répondre aux besoins des habitants de leur territoire mais aussi de leurs compétences afférentes à ces équipements (éducation, transports, développement économique, équipements culturels et sportifs, etc.). Ces collectivités demeurent règlementairement associées à la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et aux opérations de construction conduites sur le territoire.

Aussi est-il possible de s'interroger également sur le fait de les priver de toute capacité d'intervention pour des opérations d'aménagement.

2/ La Chambre régionale des comptes consacre par ailleurs un chapitre aux opérations concédées et observe que nombre des concessions évoluent au cours de leur vie... parfois jugée excessivement longue ! Elle le fait de temps à autre non sans raison au regard des règles qui encadrent les concessions.

Les aménageurs développent avec leurs mandants des opérations dans le cadre de contrats de longue durée, dépassant souvent la décennie. Sous l'effet des choix politiques, des attentes des citoyens ou des évolutions sociales et économiques, les programmes compris dans ces concessions sont nécessairement amenés à évoluer. La place du commerce, celle de la nature en ville, les attentes en matière de logements... sont-elles les mêmes aujourd'hui qu'il y a quelques années, seront-elles les mêmes dans quelques années ? Il est donc non seulement légitime mais presque inéluctable que la programmation évolue au cours de ces années et avec elle le bilan économique qui en découle (la plupart du temps sans que ne s'accroisse la participation attendue de la collectivité publique). Du point de vue de Sadev 94, cette adaptation constante est une des contraintes du métier d'aménageur et de la qualité de sa production.

Dans ces conditions faut-il changer de concédant à chaque évolution de programme ou, plutôt, repenser les règles qui encadrent ces concessions et leurs évolutions ?

Précisons en outre qu'afin de tenir compte des aléas inhérents à ce type d'opérations s'inscrivant dans le temps long, Sadev 94, dans le cadre de ses récents contrats de concession, anticipe contractuellement les évolutions susceptibles d'intervenir au cours de la vie d'une opération, afin de permettre son adaptation, conformément aux dispositions de l'article L.3135-1 1° du code de la commande publique.

3/ La Chambre régionale des comptes mentionne à plusieurs reprises le choix stratégique de Sadev 94 de rester d'abord et avant tout un aménageur. Elle indique qu'il s'agit d'une spécificité à l'échelle des sociétés d'aménagement d'essence publique agissant dans le champ de la Métropole du Grand Paris. Elle l'incite cependant à « réfléchir à des modèles alternatifs de développement » et rappelle que le législateur souhaite « rationaliser les outils d'aménagement au sein de la Métropole ».

Une certaine défiance de la Cour des comptes vis-à-vis de l'économie mixte est exprimée dans ses rapports successifs. L'alternative évoquée et exprimée lors de l'instruction vise à privilégier deux catégories de concessionnaires pour les opérations d'aménagement :

- les aménageurs dont l'actionnariat est 100% public (Epa ou Spl) qui seraient par essence porteurs à un niveau supérieur de l'intérêt public. Outre cet a priori, discutable, de tels aménageurs seraient, selon la Chambre, moins enclins à la diversification de leurs activités. Cela aurait comme conséquence d'accroître sensiblement le risque économique pris par la collectivité publique par rapport à une Sem.
- Les intervenants privés, tous issus des opérateurs immobiliers ou de la construction, qui offriraient une économie améliorée aux opérations d'aménagement en écrasant la chaîne de valeur. Ce présupposé ne se vérifiant pas in concreto.

Sadev 94 et d'autres Sem, et la Chambre le reconnaît, démontrent au contraire par leurs actions et leurs réalisations qu'un schéma tiers reste pertinent, sans que leurs opérations ne souffrent en aucune manière d'un désavantage économique par rapport à leurs concurrents.

Il reste cependant réel que Sadev 94 développe son activité avec un recours contrôlé à la diversification, en limitant le recours aux opérations de co-promotion pour financer ses charges de structure.

Ce choix est assumé et central dans la stratégie de développement de la société. Il permet de continuer à mobiliser nos compétences sur notre cœur de métier : l'aménagement urbain et les mandats publics et d'être reconnu pour cela. Il induit également une plus grande transparence par rapport aux partenaires de la fabrication urbaine que sont les promoteurs et d'être également reconnu pour cela. Il doit cependant nous conduire à rechercher des accords financiers avec ces derniers qui contribuent davantage aux opérations publiques d'aménagement (détermination de la valeur des charges foncières, retour à meilleure fortune sur le projet immobilier...).

La rationalisation des outils d'aménagement que la Chambre régionale des comptes appelle de ses vœux aurait certainement comme conséquence de limiter la possibilité de ce positionnement original. La démarche de Sadev 94 est de proposer une réponse adaptée aux collectivités, forte de son expérience dans les opérations d'aménagement et de construction qu'elle mène depuis plus de 30 ans, en tenant compte des spécificités des territoires qu'elle connaît parfaitement. Le développement d'une stratégie visant à l'alliance ou au rapprochement avec un autre opérateur significatif n'a de sens que pour proposer une réponse très spécifique, améliorée en mettant en œuvre les savoirs faire de chacun.

Il serait pertinent d'analyser les raisons pour lesquelles les propositions de la Métropole du Grand Paris sur la rationalisation des opérations d'aménagement n'ont pas émergé, de vérifier si des outils d'aménagement ayant une connaissance approfondie de leur territoire d'intervention n'ont pas leur pertinence et si, enfin, au-delà de l'injonction à la rationalisation, l'efficacité et la productivité des outils d'aménagement de la taille de Sadev 94 ne sont pas supérieurs à celles qui peuvent être constatées chez les opérateurs de très grande taille.

4/ La stratégie de Sadev 94 pour poursuivre et développer son activité n'est pas remise en cause par la Chambre régionale des comptes qui invite cependant la Sem et ses actionnaires à la suivre avec attention.

La stratégie visant à ne pas multiplier les opérations de co-promotion est abordée ci-dessus. Elle repose effectivement sur deux éléments principaux : le fait que de nouvelles opérations publiques d'aménagement voient le jour et la capacité de Sadev 94 à en être lauréate.

Il faut convenir que le mandat municipal 2014-2020 fut anémique en termes de nouvelles opérations publiques d'aménagement. Trois raisons principales expliquent selon nous cette situation : les lois Maptam et Notre ont déstabilisé puis organisé une nouvelle répartition des compétences engendrant un délai de latence important ; les appels à projets « réinventons... » qui ont pu laisser croire aux élus que ces démarches se substitueraient aux logiques d'aménagement urbain ; les évolutions de la fiscalité locale et des dotations territoriales qui ont fragilisé les budgets des Collectivités.

La nouvelle attribution des compétences est en voie d'être intégrée et de moins en moins d'élus sont enclins à penser que les concours de promoteurs viendront aménager des quartiers et développer les équipements publics nécessaires (ce que n'ont jamais dit les promoteurs).

Mais si certaines collectivités publiques hésitent à engager de nouvelles opérations publiques d'aménagement, c'est parfois en raison de l'image que peuvent véhiculer les « Zac » ; ce peut être également en raison des procédures administratives prégnantes, mais plus substantiellement et fréquemment, ce qui est en cause est leur capacité à faire face économiquement. Bien des élus locaux sont aujourd'hui convaincus de la nécessité d'accroître le nombre de logements, de rapprocher travail et domicile, d'éviter l'étalement urbain, mais s'interrogent sur la capacité de leurs budgets de prendre en charge les investissements (dépenses d'aménagement, écoles, équipements culturels et sportifs) indispensables (les opérations d'aménagement y contribuent très largement) et plus encore les dépenses de fonctionnement afférentes.

C'est un sujet premier, même si Sadev 94 constate une volonté nouvelle d'engager des opérations publiques et en a remporté trois (2 concessions et 1 mandat) au cours de l'année 2021.

II Des éléments de réponse complémentaires

Certaines thématiques analysées par la Chambre régionale des comptes dans ses observations définitives amènent en outre Sadev 94 à apporter les éclairages et réponses suivants.

1/ L'actionnariat et les compétences des collectivités actionnaires

Il a été rappelé ci-dessus que les collectivités territoriales ont toujours un rôle important en matière d'aménagement et participent fortement à la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement et aux opérations de construction conduites sur le territoire.

Au-delà de son absence de légitimité pour évaluer l'efficacité des politiques dans ce domaine, Sadev 94 réaffirme que le fait de considérer que le Département ne serait plus compétent dans les domaines objets de Sadev 94 se fonde sur des postulats juridiquement erronés et ce à deux titres :

- S'il est affirmé que la construction d'équipements ne constitue pas une compétence, les dispositions relatives aux EPCI à fiscalité propre reprennent pourtant expressément ces termes dans la liste des « compétences » pouvant leur être attribuées - par exemple celles de « construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » pour les communautés d'agglomération -, étant rappelé que le sport, la culture et le tourisme sont des compétences partagées par les différentes catégories de collectivités (article L. 1111-4 du CGCT). Partant, les départements détiennent une compétence de construction, aménagement, gestion et entretien d'équipements culturels, sportifs et touristiques sans que cela ne puisse, au regard des textes en vigueur qui viennent d'être rappelés, être contesté ;

- Le Code de l'urbanisme énonce explicitement que ce sont bien « les collectivités territoriales » qui procèdent à des opérations d'aménagement, étant rappelé, s'il en était besoin, que le Code général des collectivités territoriales ne constitue pas le code qui énonce l'ensemble des compétences des personnes publiques locales et leur répartition, chacune des catégories de collectivités pouvant tirer ses compétences d'autres sources du droit (loi sectorielle ou autre Code).

Partant, la loi NOTRe n'ayant pas procédé au transfert des compétences départementales dans ces domaines, l'article 133 de la loi sur la cession de participations n'avait pas vocation à s'appliquer.

Plus largement, la présentation faite de la répartition des compétences en matière d'opérations d'aménagement au sein du bloc communal sur le territoire de la Métropole du Grand Paris, de par son caractère partiel, conduit également à une conclusion inexacte quant aux conséquences sur l'actionnariat des SEM : la compétence en matière d'opérations d'aménagement n'a pas été opérée au profit des seuls Etablissements publics territoriaux mais également de la Métropole du Grand Paris, de sorte que l'alinéa 2 de l'article L. 1521-1 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit une cession d'au moins deux tiers des actions communales ne trouve à s'appliquer, faute de transfert de l'intégralité de la compétence à un Etablissement public de coopération intercommunale, condition nécessaire à son application pour une cession des actions communales à l'Etablissement public territorial.

Au demeurant et dans les faits, la Chambre régionale des comptes n'a pu que constater qu'une cession au profit de l'Etablissement public territorial Grand Orly-Seine Bièvre avait été réalisée.

2/ Les informations et le contrôle des collectivités actionnaires

La Chambre régionale des comptes considère que les documents produits par Sadev 94 assurent une information satisfaisante à ses administrateurs. Elle confirme pourtant sa recommandation visant à soumettre aux assemblées délibérantes de ses actionnaires publics l'accord préalable à toute participation dans une société ou toute création de filiale, y compris lorsque les sociétés seraient de nature civile.

Elle reconnaît néanmoins que le débat sur ce point n'est pas tranché au plan juridique. Il est d'ailleurs encore en discussion devant le Parlement dans le cadre de l'adoption en cours du projet de loi 3Ds.

Sadev 94 réaffirme qu'elle s'est toujours conformée au droit positif en la matière. Toutefois, elle prendra naturellement soin de suivre la recommandation performance 1 du rapport d'observations provisoires, dès lors qu'elle sera inscrite dans la loi.

3/ Les activités développées en propre par la Sadev 94

Sadev 94 prend acte des recommandations de la Chambre sur la nécessité de mettre en place une procédure pour les consultations préalables à la vente des charges foncières.

Pour les opérations pour compte propre, si la Chambre relève l'intérêt bien compris pour la Sem de créer des filiales dans le domaine immobilier, elle ne peut pas pour autant affirmer que Sadev 94 « cherche à capter une partie de la rente foncière sur un terrain stratégique afin de dégager des produits financiers avec une activité rentable, puis de remonter les dividendes et conforter les fonds propres de la société, comme le fait un investisseur immobilier privé ». Je tiens à rappeler que les interventions en promotion immobilière s'inscrivent systématiquement en cohérence avec les projets d'aménagement mais également que les fonciers acquis pour cette activité le sont à des conditions normales et similaires à toute autre cession d'assiette foncière. Si Sadev 94 cherche donc à réaliser des produits financiers mais également des produits d'exploitation issus de ces opérations de promotion, son action s'inscrit néanmoins dans des conditions normales d'accès au foncier et de risque de promoteur.

La recommandation performance 2 sur l'amélioration et l'uniformisation de la qualité des informations du suivi des filiales dans les rapports de gestion ou les rapports financiers sera par ailleurs pleinement suivie par la Sem.

4/ Le choix des co-promoteurs

Sadev 94 confirme auprès de la Chambre qu'elle est tout à fait favorable à des mises en concurrence préalables pour choisir des co-promoteurs, ainsi qu'elle a déjà pu le mettre en œuvre. Encore faut-il que le projet en cause ainsi que ses délais de mise en œuvre le permettent.

La recommandation de performance n° 3 de la CRC, formulée dans son rapport, est donc déjà respectée et le sera autant qu'il est possible.

S'agissant de la recommandation de performance n° 4, portant sur la mise en place d'un code ou d'une charte de déontologie qui sensibilise les administrateurs et salariés de Sadev 94 aux risques de conflit d'intérêts, Sadev 94 confirme également son souhait d'instituer de tels documents structurants dans des délais raisonnables, afin d'éviter la survenance de telles situations..

5/ L'intérêt public local propre à chaque opération

S'agissant ici des opérations de co-promotion privées, la Chambre maintient la nécessité de justifier d'un intérêt public local pour chaque opération réalisée par la Sem dans les termes suivants : « *La co-promotion pour l'accession privée dans un but principalement financier est a priori hors du champ de l'intérêt public local au sein duquel la société d'économie mixte (SEM) doit inscrire ses interventions.*

Par conséquent, si elle persévère dans la mise en œuvre de ces opérations, comme elle le prévoit, la Sadev doit expliciter, pour chacune d'elles, l'intérêt public local qu'elle y associe. »

Or, Sadev 94 rappelle ici que la justification d'un intérêt public local pour chaque projet développé par une Sem ne constitue pas une condition requise juridiquement. Il est donc maintenu que l'ajout d'une telle condition supplémentaire reviendrait à surinterpréter l'article L. 1521-1 du Code général des collectivités territoriales, qui traite de l'objet de ces sociétés.

Le législateur encadre en effet dans ce texte fondateur les conditions dans lesquelles des collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent prendre des participations dans une Sem en précisant que celle-ci doit avoir pour objet de réaliser des opérations d'aménagement, de construction, d'exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou toute autre activité d'intérêt général.

Il n'est aucunement prévu par ce texte, ni par aucun autre, que chaque projet de co-promotion immobilière poursuivi par une Sem doit présenter un intérêt public local. Tout au plus, ce n'est qu'au niveau de l'activité de co-promotion immobilière exercée par cette société que la satisfaction d'un tel intérêt public local devrait être démontrée.

En l'espèce, le développement d'une offre diversifiée de logements sur le territoire du Val-de-Marne, au regard des besoins du territoire et de la très forte demande de logements sur l'ensemble de l'Ile-de-France ne peut que démontrer que l'action d'une société d'économie mixte en faveur du développement d'une offre nouvelle de logements, quel qu'en soit le type, présente bien un intérêt public local.

6/ La composition de la Commission d'appel d'offres

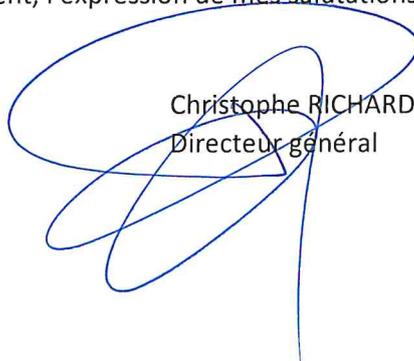
Enfin, si la Chambre régionale des comptes regrette le caractère non pluraliste de la composition de la Commission d'appel d'offres, Sadev 94 entend préciser que cette composition a évolué dans le sens préconisé. En outre, Sadev 94 a pu apprécier récemment la participation plus régulière du représentant de la direction départementale de la protection des populations (DDPP) aux réunions de la Commission.

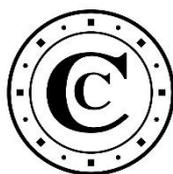
La Sem s'attachera en outre à renforcer les comptes-rendus des réunions de sa Commission d'appel d'offres et à mieux recenser dans ses rapports de gestion le détail du nombre de ses réunions.

Au final, le contrôle opéré par la Chambre, positif, permet à Sadev 94 d'améliorer encore sa gestion et sécuriser son action en tant qu'outil indispensable à l'aménagement du territoire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

Christophe RICHARD
Directeur général





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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

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