



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOCIÉTÉ D'AMÉNAGEMENT DE LOT- ET-GARONNE SEM 47 (Département de Lot-et-Garonne)

Exercices 2016 à 2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 mai 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
1 LES RECOMMANDATIONS	5
2 LA PROCÉDURE	6
3 LA GOUVERNANCE ET LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DE LA SEM 47	7
3.1 La présentation de la SEM 47 dans son environnement	7
3.1.1 La SEM 47 intervient dans un environnement démographique, économique et social de département rural	7
3.1.2 Une SEM ancienne qui a diversifié ses domaines d'activité	9
3.1.3 La cohérence entre l'objet social et les compétences de ses actionnaires	10
3.1.4 Le carnet de commande de la SEM 47	12
3.1.5 La faiblesse de la concurrence sur le département.....	14
3.1.6 Le plan stratégique de la SEM 47 : peu formalisé mais qui a contribué à son développement.....	15
3.2 La gouvernance et l'organisation.....	18
3.2.1 La gouvernance.....	18
3.2.2 Les dirigeants et l'organisation administrative	20
3.3 Les contrôles internes et externes effectués sur la SEM.....	22
3.3.1 Le contrôle juridique des actes du fait des compétences reconnues aux collectivités actionnaires.....	22
3.3.2 Le contrôle interne exercé par la SEM : un renforcement des procédures qui ne garantit pas pleinement la sécurité des actes	23
3.3.3 Le contrôle par les actionnaires	26
3.3.4 Le contrôle par les collectivités contractantes	27
3.3.5 L'audit externe.....	28
4 L'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE LA SEM AU REGARD DE SA SITUATION FINANCIÈRE	28
4.1 La sincérité et la fiabilité des comptes	28
4.1.1 La certification sans réserve des comptes malgré l'absence d'approbation de certains comptes-rendus annuels d'activité	28
4.1.2 Des délais de dépôt des comptes et de validation qui ne sont pas toujours respectés	30
4.2 L'analyse rétrospective de l'activité de la SEM	31
4.2.1 Le compte de résultat consolidé de la structure	31
4.2.2 La CAF et de l'excédent brut d'exploitation consolidés de la structure (société et opérations propres)	39
4.2.3 Le bilan fonctionnel.....	40
4.2.4 L'analyse financière succincte de l'activité concessions.....	42
5 LES PROCÉDURES ET LES CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS DE CONCESSION DE LA SEM 47	46
5.1 Des contrats qui pourraient relever du droit des marchés.....	47
5.1.1 Le droit applicable	47
5.1.2 Les conséquences sur les contrats examinés.....	48

5.2	La passation et les conditions de modification des contrats	49
5.2.1	Des modifications peu formalisées malgré leur poids	49
5.2.2	Les conditions d'exonération de la mise en concurrence ne sont pas vérifiées	49
5.3	La rédaction des contrats et leurs principales caractéristiques	50
5.3.1	Les hypothèses présentées au bilan	50
5.3.2	Les durées	52
5.3.3	La rémunération	53
5.3.4	La participation de la collectivité	54
5.4	L'analyse de quelques opérations de concession	55
5.4.1	Zones d'Activités Économiques Confluence I et II	55
5.4.2	Les opérations Marmande Sud I et II	60
5.4.3	La zone d'activités économiques Agrinove	64
5.4.4	La zone d'activités André Thévet	67
6	LES MISSIONS RÉALISÉES POUR LE COMPTE DU DÉPARTEMENT ET DE SES STRUCTURES SATELLITES	70
6.1	Le positionnement de la SEM 47 parmi les acteurs publics de l'aménagement et de la construction du département de Lot-et-Garonne	70
6.1.1	L'intervention au titre de l'assistance territoriale	70
6.1.2	Les liens avec le bailleur social Habitalys	71
6.2	Le mandat avec le département pour la mission de suivi, d'assistance, d'aide à la programmation, et de maîtrise d'ouvrage	71
6.2.1	Les caractéristiques du contrat et sa mise en œuvre	72
6.2.2	L'exercice de cette mission positionne la SEM comme un rouage essentiel de l'action départementale	75
	ANNEXES	77

SYNTHÈSE

La société d'économie mixte Société d'Aménagement de Lot-et-Garonne (SEM 47) est née dans le cadre de la mise en œuvre des premières lois de décentralisation en 1982, pour accompagner le département de Lot-et-Garonne dans le déploiement de ses missions. Statutairement rattachée au territoire lot-et-garonnais, elle intervient dans un environnement rural, dont le développement économique s'adosse essentiellement au secteur agricole, ainsi qu'à un positionnement privilégié, pour partie, entre les métropoles toulousaine et bordelaise. Ses missions la conduisent aujourd'hui à accompagner et porter des projets d'aménagement, de construction et réhabilitation majoritairement pour le compte d'acteurs publics locaux.

Le département de Lot-et-Garonne en est l'actionnaire principal (50,88 % des voix en 2020). Mais la société intervient également au profit de la région Nouvelle-Aquitaine (pour plus du quart, dans le cadre des interventions sur les lycées) ainsi qu'auprès du bloc communal (1/4 de l'activité).

À la fin des années 2000, la SEM 47 a connu une situation financière particulièrement fragile, ce qui l'a conduite à établir un plan de redressement en 2013, adossé à la maîtrise de ses charges et à la diversification de ses clients et de ses activités. Celui-ci est aujourd'hui une réussite, le résultat de la structure passant de 60 K€ en 2016 à 200 K€ en 2020. La consolidation de ses fonds propres, adossée à une augmentation du capital, va d'ailleurs lui permettre de se doter d'une filiale immobilière. Afin que le contrôle de celle-ci n'échappe pas aux collectivités actionnaires, il apparaît nécessaire que la SEM 47 puisse mettre en place les outils permettant de défendre leurs positions, et de garantir la communication de l'information et la transparence sur les décisions de cette filiale.

L'entreprise connaît ainsi une croissance rapide, qui se traduit dans ses effectifs (de 15 salariés en 2016 à 20 salariés en 2020), avec les conséquences induites sur l'organisation et le management de la structure. Le renforcement des contrôles internes afin de garantir la sécurité des processus juridiques et financiers, voire un renforcement des compétences fonctionnelles auprès de la direction générale, apparaît nécessaire.

La trésorerie de la SEM 47 est un point de vigilance. Ses activités, et notamment l'activité concessions, présentent une trésorerie déficitaire ; ce sont les missions réalisées sous mandat, pour le compte de collectivités (majoritairement le département de Lot-et-Garonne et la région Nouvelle-Aquitaine), qui permettent et assurent la trésorerie de ses autres activités.

Les concessions d'aménagement

L'instruction a permis d'analyser six concessions d'aménagement, toutes ayant une vocation économique. Il en ressort une fragilité de qualification des contrats : l'analyse du portage du risque, qui repose de manière significative sur les autorités concédantes, pourrait conduire le juge administratif à les requalifier en marchés. Aussi, les conséquences potentielles au plan juridique et fiscal doivent être anticipées, ainsi que pour les contrats à venir.

Par ailleurs, ces concessions peuvent subir des modifications. À supposer qu'elles entrent dans le cadre juridique des exceptions qui permettent de déroger à la mise en concurrence, certaines auraient *a minima* pu trouver une formalisation par avenant, plutôt qu'une simple information au compte-rendu d'activité à la collectivité locale. En outre, et bien que le risque relatif à la décision de mise en concurrence repose majoritairement sur les donneurs d'ordre, la chambre rappelle que le statut de la SEM implique le respect de cette réglementation.

La SEM 47 dans l'environnement public du département

La SEM 47 intervient pour le compte du département en tant qu'acteur des politiques publiques du développement local, avec le conseil d'architecture d'urbanisme et de l'environnement et les services du département, pour l'assistance territoriale auprès des collectivités.

Enfin, un mandat avec le département (pour l'entretien, la construction et la réhabilitation de son patrimoine bâti) représente un quart de la rémunération de l'entreprise. Face à une concurrence limitée, il semble que la SEM 47 ne facture pas son activité de manière excessive.

1 LES RECOMMANDATIONS

Recommandations du précédent contrôle

Recommandation n°1 : « tenir compte d'un environnement devenu incertain ».

(mise en œuvre)

Recommandation n°2 : « élaborer un plan de réduction drastique des dépenses ».

(mise en œuvre)

Recommandation n°3 : « diversifier le portefeuille de clients et d'activité de la SEM ».

(mise en œuvre)

Recommandation n°4 : « mettre en place une comptabilité analytique ».

(non mise œuvre)

Recommandations issues du contrôle

Recommandation n° 1 : formaliser et soumettre au vote du CA et de l'AG un document déclinant les orientations stratégiques de la SEM 47, comme s'y engage celle-ci, et en assurer le suivi devant les instances.

[mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 2 : conditionner l'engagement du CA de la SEM 47 dans le projet de SAS immobilière à la définition d'un processus de validation (de type comité d'engagement), lui-même adossé à des critères prudentiels de limitation du risque.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 3 : se rapprocher des principaux actionnaires (assemblée spéciale des communes et des intercommunalités) afin qu'ils contribuent au respect des règles de parité au sein du conseil d'administration.

[mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 4 : mener une réflexion sur l'organisation et le pilotage des fonctions support afin d'assurer et encadrer les missions du champ fonctionnel (finances, RH, marchés, etc.), de renforcer le cadre procédural et le contrôle interne, ainsi que la traçabilité des procédures.

[mise en œuvre en cours]

Recommandation n° 5 : dans l'hypothèse de la création d'une SAS, envisager de restituer les analyses financières soumises à son comité d'engagement en conseil d'administration de la SEM.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 6 : inscrire en provision au compte de la concession les recettes non prévues contractuellement au titre de la participation du concédant.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 7 : renforcer la qualification juridique des contrats de concession et préciser la nature des risques portés, afin de fiabiliser la qualification des versements perçus des collectivités et leur statut fiscal.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 8 : aux termes de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, lorsque la collectivité et la SEM ont convenu d'une modification du montant de la participation, la révision de cet apport doit faire l'objet d'un avenant au contrat, approuvé par l'organe délibérant du concédant.

[non mise en œuvre]

Recommandation n° 9 : inviter la collectivité concédante à participer aux opérations de remise d'ouvrage de la pépinière, conformément à l'article 14-1 de la concession d'aménagement relative à l'opération d'aménagement de la zone d'activités Agrinove.

[non mise en œuvre]

2 LA PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la société d'économie mixte Société d'Aménagement de Lot-et-Garonne (SEM 47) a été inscrit au programme 2021 de la chambre régionale des comptes. Ce contrôle porte sur les exercices 2016 et suivants. L'avis du procureur financier a été rendu le 4 février 2021. Le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes portait sur les exercices 2006 à 2012.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 22 février 2021 au dirigeant en fonctions, qui était alors Monsieur Christian Dézalos, président directeur général depuis 2014. Monsieur Michel Masset est le nouveau dirigeant de la SEM depuis septembre 2021.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 10 mars 2021 avec le dirigeant alors en fonctions en présence du directeur général délégué.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 29 juin 2021 avec le dirigeant alors en fonctions.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 1^{er} décembre 2021 au nouveau responsable légal, M. Michel Masset, et des extraits ont été adressés à son prédécesseur, au commissaire aux comptes, au président de la Société Mixte de Développement Economique du Néracais (SMDEN), au président de la communauté d'agglomération de Val-de-Garonne-Agglomération (VGA), à la présidente du conseil départemental, au président de la communauté de communes du Confluent-et-des-Coteaux-de-Prayssas (CCCCP) et à la présidente du syndicat départemental d'eau potable (Eau 47).

Cinq réponses ont été reçues respectivement du nouveau président de la SEM47, du commissaire aux comptes, du président de Val-de-Garonne-Agglomération, de la présidente du conseil départemental et de la présidente du syndicat départemental Eau 47.

La chambre a délibéré sur le présent rapport, qui analyse l'ensemble des réponses obtenues, le 12 mai 2022.

3 LA GOUVERNANCE ET LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DE LA SEM 47

3.1 La présentation de la SEM 47 dans son environnement

3.1.1 La SEM 47 intervient dans un environnement démographique, économique et social de département rural

3.1.1.1 Une croissance démographique nulle et une population vieillissante

Le département de Lot-et-Garonne est le moins étendu de la région Nouvelle-Aquitaine et l'un des moins peuplés. Il souffre d'indicateurs socio-économiques peu favorables. La population lot-et-garonnaise est, selon l'Insee, de 331 970 habitants en 2018 avec une croissance démographique nulle générée par un solde migratoire légèrement positif (0,2) et un solde naturel légèrement négatif (- 0,2). Sa population ne progresse plus de manière régulière depuis les 25 dernières années. Il est également l'un des départements les plus âgés (12,9 % de sa population a au moins 75 ans).

Le département se caractérise par sa forte population rurale et ses trois pôles urbains qui concentrent la population au sein d'une diagonale allant du sud-est au nord-ouest du territoire (vallées de la Garonne et du Lot) : Agen, Villeneuve-sur-Lot et Marmande.

L'évolution récente indique que seule l'agglomération d'Agen demeure attractive. Environ 60 % de la population réside dans les aires urbaines d'Agen, Villeneuve-sur-Lot et Marmande. En outre, sa capacité à fournir des emplois aux jeunes ménages permet à la ville d'Agen de disposer d'un solde naturel toujours positif alors que ce n'est plus le cas du reste du département et de la plupart des autres villes.

3.1.1.2 Des revenus relativement faibles et une activité économique majoritairement agricole et industrielle

En 2018, les Lot-et-Garonnais bénéficient d'un revenu médian de 19 930 €, légèrement en dessous de la moyenne régionale (21 290 €) avec de fortes disparités territoriales (22 400 € en Gironde, 21 360 € dans les Landes, 20 640 € en Charente). Le taux de chômage est de 14 % en 2018, supérieur à la moyenne nationale (13,4 %) et régionale (12,7 %).

Les créations d'entreprises progressent moins rapidement qu'au sein de la région, mais progressent néanmoins depuis 2017.

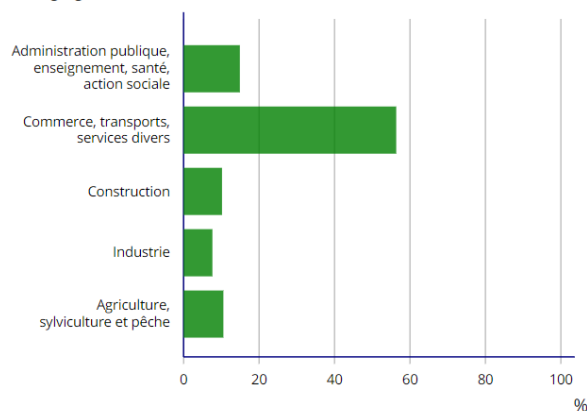
L'industrie est présente, notamment dans la filière agricole, mais se distingue aussi par sa diversité : industrie pharmaceutique (BMS-UPSA présente dans l'agglomération agenaise), agro-alimentaire, aéronautique et industrie du bois. Le commerce de gros est également un acteur économique majeur. Les cinq plus grosses entreprises de Lot-et-Garonne sont Gifi Mag (chiffre d'affaires : 984 M€ à Villeneuve-sur-Lot), Alvea (fournisseur multi énergies, CA 705 M€), Gifi Diffusion, SCA Terres du Sud (341 M€ de CA, groupe coopératif agricole) et Mericq (fournisseur de produits de la mer, siège à Agen, 212 M€).

L'emploi salarié est tiré par les activités tertiaires, commerciales et de services à près de 80 %.

Graphique n° 1 : Les emplois salariés en Lot-et-Garonne

RES G1 - Répartition des établissements actifs employeurs par secteur d'activité agrégé

RES G1 - Répartition des établissements actifs employeurs par secteur d'activité agrégé fin 2018



Source : Insee <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-47>

3.1.2 Une SEM ancienne qui a diversifié ses domaines d'activité

La société anonyme d'économie mixte SEM 47¹ est ancienne (1982) et a été fondée dans le prolongement des lois de décentralisation de mars 1982. Sa dénomination sociale est « Société d'aménagement de Lot-et-Garonne SEM 47 ».

L'objet social principal de la SEM 47 est de procéder à l'étude et de participer ou réaliser des opérations d'aménagement, de rénovation urbaine, de restauration immobilière et de construction d'immeubles à usage de bureaux industriels et commerciaux destinés à la vente ou à la location tant pour le compte des collectivités territoriales que pour son propre compte ou pour celui d'autrui. Elle agit dans la limite du département de Lot-et-Garonne et des départements limitrophes (Dordogne, Gers, Gironde, Landes, Tarn-et-Garonne).

Conçue à l'origine comme un outil d'aide à la conception et à la programmation des collectivités locales, mais aussi comme un acteur des réalisations publiques, ses missions vont de l'aménagement à la conduite d'opération, en passant par la maîtrise d'ouvrage déléguée et la prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage. À la clôture de l'exercice 2020, les principales opérations confiées à la SEM 47 sont les suivantes :

- 17 concessions d'aménagement ;
- 177 mandats ;
- 2 opérations propres.

Dès les années 1980, la SEM 47 porte des missions d'aménagement de zones d'habitat ; puis elle évolue rapidement, en parallèle, vers le portage de zones d'activité économique. C'est dans ce contexte que la SEM 47 a réalisé des usines-relais.

Dès 1986, la société s'est positionnée sur la maintenance du patrimoine départemental et régional. Cette activité a débouché sur la construction, la réhabilitation/extension de lycées, collèges, bâtiments départementaux, groupes scolaires, écoles maternelles et primaires. Cette expérience acquise dans le domaine scolaire lui a permis d'intervenir sur le développement universitaire et s'est élargie au domaine culturel et associatif.

En outre, la SEM 47 s'est également tournée vers le domaine tertiaire, avec la restructuration de l'ancien hôpital Saint-Jacques pour l'accueil du conseil départemental de Lot-et-Garonne notamment.

À partir de 2006, la société s'est ouverte sur le domaine sanitaire et médico-social. Toutefois, le début des années 2000 marque également une phase de fragilité, qui donne lieu à une évolution de la stratégie

La SEM 47 s'est d'abord principalement recentrée sur les deux mandats du département de Lot-et-Garonne et de la région Nouvelle-Aquitaine pour la maintenance et la rénovation des collèges et des lycées. En 2012, ces deux mandats représentaient 72,35 % des produits d'exploitation de la société.

¹ Comme toutes les SEM, elle est régie par les dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT) (articles L. 1521-1 à L. 1521-3) ainsi que par les dispositions relatives aux sociétés anonymes (SA) du code de commerce, sous réserve des dispositions de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce cadre est repris par l'article 1 de ses statuts.

Depuis 2013, la SEM 47 s'est engagée dans un plan drastique de maîtrise de ses charges et de développement prospectif sur quatre cibles : l'aménagement, l'ingénierie territoriale, le médico-social, le portage d'immobilier d'entreprise.

Elle a lancé fin 2019 une étude visant à faire évoluer ses statuts afin de se doter d'une filiale patrimoniale. Aussi, la SEM a-t-elle souhaité renforcer son capital afin de mobiliser les fonds pour la création d'une filiale de type société par actions simplifiée (SAS) exclusivement dédiée au portage immobilier (dans le cadre de projets publics, privés ou mixtes).

La SEM 47 enregistre depuis 2017 des résultats bénéficiaires, lui ayant permis de consolider ses fonds propres. La progression de son chiffre d'affaires est principalement liée à la diversification du portefeuille d'affaires de la société suivant le plan d'orientation stratégique arrêté en 2013. Les deux mandats Département et Région ne représentent plus que 53 % de la rémunération de la société. Celle-ci a été complétée par un développement de l'activité aménagement et la construction dans le médico-social.

La SEM 47 a obtenu en juillet 2018 le label ISO 26 000 pour ses actions tournées vers l'accompagnement humain et le développement durable. La SEM a notamment mis en place des clauses d'insertion pour certains de ses chantiers (11 en 2019 au profit de 50 salariés en insertion et près de 12 000 heures de travail), et peut mettre en avant des délais de paiement inférieurs à 30 jours.

Toutefois son engagement en matière environnementale se répercute plus faiblement dans ses activités, malgré son marqueur en termes d'aménagement. Le directeur a d'ailleurs fait part de son souhait de mieux structurer le pilotage de ce volet de l'activité.

3.1.3 La cohérence entre l'objet social et les compétences de ses actionnaires

Le législateur a fait évoluer les principes de mise en cohérence entre les missions des SEM et les compétences de leurs actionnaires publics entre 2015 et 2019.

3.1.3.1 L'objet social de la SEM 47 s'ouvre largement sur les compétences des intercommunalités

L'objet social de la SEM (article 2 de ses statuts) n'a connu que peu de modifications dans le temps et vise à répondre à 6 types de missions :

- une mission d'ingénierie territoriale (études amont à des projets de construction ou d'aménagement) ;
- l'étude et la construction d'immeubles « à usage de bureaux, de commerces ou de locaux industriels destinés à la vente ou à la location » ;
- l'étude et la construction ou l'aménagement, avec un objectif de développement d'habitat social et la construction des équipements afférents à la création de ces quartiers, ainsi que la location, la vente ou la gestion et la mise en valeur de ces immeubles ;
- l'étude et la construction ou l'aménagement d'équipements publics, l'exploitation l'entretien et la mise en valeur de ces biens ;
- l'étude et la promotion des économies d'énergie et des énergies nouvelles, et notamment réaliser des aménagements et constructions dans cette optique ;
- la réalisation d'études et d'opérations liées à l'environnement et au développement durable.

Ces missions sont définies assez précisément, à l'exception de celle relative aux opérations « *liées à l'environnement et au développement durable* » qui pourrait être précisée.

Dans ses missions liées à l'aménagement, l'habitat et le développement économique, et dans une certaine mesure à l'environnement (cadre de vie, milieux aquatiques, déchets, etc.) et l'énergie, la SEM intervient dans le cœur de compétences des communautés de communes et des communautés d'agglomération, qui constituent un vivier de donneurs d'ordre.

La compétence large relative à la construction ou l'aménagement des équipements publics lui confère la possibilité d'intervenir sur les équipements scolaires, propriétés de la région et du département.

Enfin, l'inscription d'un nouvel objet concourant à la solidarité territoriale devrait être proposée aux actionnaires dans le cadre d'une révision à venir des statuts.

3.1.3.2 L'évolution de la loi sur la cohérence entre les compétences et l'actionnariat des SEM

Le département de Lot-et-Garonne est le principal actionnaire de la SEM 47. Suite à une modification de l'actionnariat datant de 2014, sa participation s'élève à 50,88 % du capital de la société.

Les interventions du département en faveur du développement économique, dont le fondement légal était la clause de compétence générale, ne sont plus possibles depuis l'entrée en vigueur de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015, dite loi NOTRe. L'article L. 4251-12 du CGCT confie à la région la responsabilité exclusive de la définition des orientations en matière de développement économique sur son territoire.

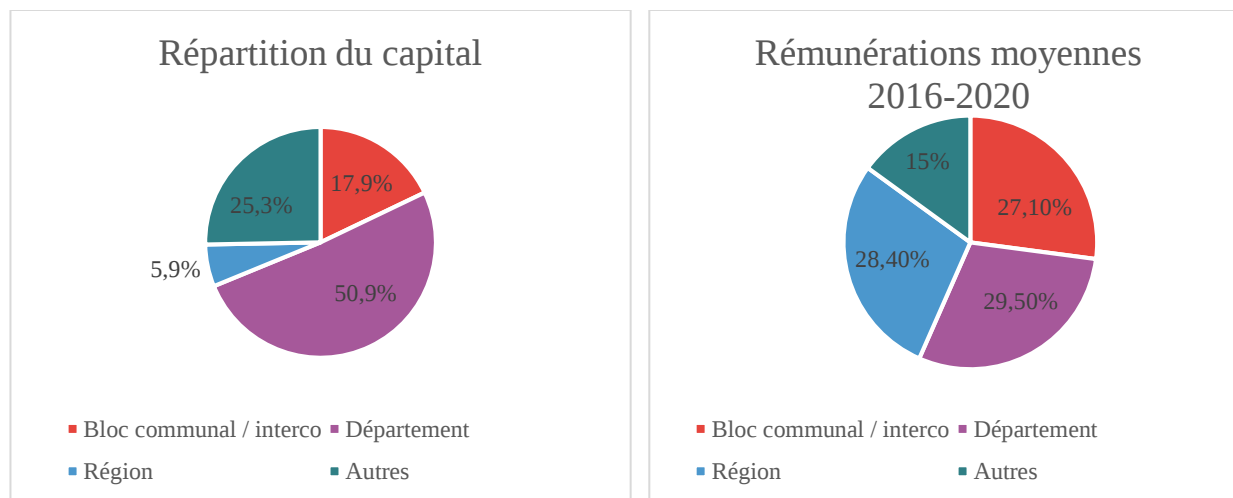
La loi NOTRe avait ainsi prévu que les départements, actionnaires de sociétés d'économie mixte locales dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la loi attribue à un autre niveau de collectivité territoriale (ou groupement), peuvent continuer à participer au capital de ces sociétés. Mais dans cette hypothèse, elles doivent céder plus des deux tiers des actions détenues. Cette évolution législative n'a toutefois pas conduit à une modification de l'actionnariat de la SEM 47 en 2015.

En 2019, la nouvelle rédaction de l'article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales (loi n° 2019-463 du 17 mai 2019) a confirmé qu'un actionnaire (majoritaire ou non) d'une SEM n'a pas à être compétent pour l'ensemble des objets de la structure dont il est actionnaire. Le code général des collectivités territoriales précise ainsi 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* ».

Il suffit donc que l'objet de la SEM 47 concoure aujourd'hui à l'exercice d'au moins une compétence du département pour répondre aux obligations de cet article. C'est bien le cas en l'espèce dans les statuts existants de la SEM 47 (pour les missions relatives à l'ingénierie territoriale par exemple, ou encore la construction d'équipements publics etc.)

3.1.4 Le carnet de commande de la SEM 47

Graphique n° 2 : Parts dans le capital et parts dans les rémunérations de la SEM 47



Source : CRC d'après données SEM

La répartition du capital laisse une part majoritaire au département, alors que la répartition des activités fait état d'une répartition plus équilibrée entre les acteurs, bien que le département y reste prépondérant. La part de la région représente le quart de l'activité, alors qu'elle ne représente qu'à peine plus de 5 % des actionnaires.

Malgré des missions qui relèvent pour plus du quart des compétences intercommunales, le capital reste majoritairement départemental. Néanmoins, l'existence d'un outil de type SEM d'aménagement ainsi que d'assistance à l'ingénierie territoriale nécessite un apport en capital conséquent que les intercommunalités du territoire ne pourraient assumer individuellement. La SEM 47 constitue ainsi un outil mutualisé à leur service.

Le département s'appuie sur sa compétence en matière de solidarités et cohésion territoriale pour assumer une fonction ressource sur laquelle repose cet outil mutualisé. Cette vocation se traduit notamment, depuis 2014, dans une mission d'assistance technique à laquelle la SEM 47 contribue auprès des petites communes du département. La représentation des intercommunalités et du bloc communal dans la décision ne correspond donc pas à celle du carnet de commande.

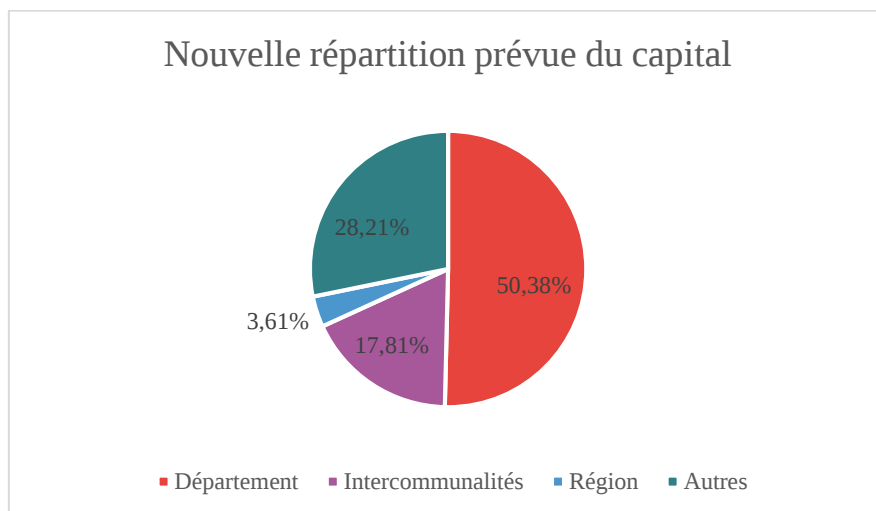
La part de la rémunération issue du département et de la région est de 57,9 %, bien que ce constat soit un peu atténué en 2020 du fait d'une augmentation de la rémunération du bloc communal (tirée par une forte croissance de la rémunération des concessions).

La SEM 47 envisage de faire évoluer son capital (par augmentation) afin de permettre la création d'une SAS ayant pour objet le portage immobilier à vocation notamment économique, et dans une stratégie de développement auprès d'acteurs tant publics que privés. Cette évolution capitalistique tendrait à maintenir la place du département, tout en augmentant la participation des principales communautés d'agglomération (chacune d'entre elles prévoyant plus que le doublement de sa participation en capital), et en permettant l'entrée de 4 nouvelles communautés de communes et d'une commune. La part de la région en sortirait d'autant plus minimisée.

Tableau n° 1 : Évolution du capital détenu

<i>Capital actuel</i>			<i>Capital après augmentation</i>	
	en €	en %	en €	en %
Actionnaires publics		74,71		71,79
<i>Conseil départemental du Lot-et-Garonne</i>	263 825,00	50,88	638 822,50	50,38
<i>Agglomération d'Agen</i>	46 512,50	8,97	91 500,00	7,22
<i>Val de Garonne Agglomération</i>	30 500,00	5,88	70 485,50	5,56
<i>Grand Villeneuvois</i>	11 437,50	2,21	36 417,00	2,87
<i>Albret Communauté</i>		0,00	14 945,00	1,18
<i>Communauté de communes du Confluent et des Coteaux de Prayssas</i>	3 080,50	0,59	5 551,00	0,44
<i>Commune d'Aiguillon</i>	1 494,50	0,29	1 494,50	0,12
<i>Commune de Miramont-de-Guyenne</i>		0,00	976,00	0,08
<i>Communauté de communes des Coteaux et landes de Gascogne</i>		0,00	2 470,50	0,19
<i>Communauté de communes de Lot et Tolzac</i>		0,00	976,00	0,08
<i>Communauté de communes du Pays de Lauzun</i>		0,00	976,00	0,08
<i>Région Nouvelle Aquitaine</i>	30 500,00	5,88	45 750,00	3,61
Actionnaires hors collectivités		25,29		28,21
<i>Caisse des Dépôts et Consignations</i>	51 240,00	9,88	157 075,00	12,39
<i>Caisse d'Épargne</i>		0,00	37 515,00	2,96
<i>Crédit Agricole</i>	38 887,50	7,50	94 885,50	7,48
<i>Crédit Coopératif</i>		0,00	14 975,50	1,18
<i>Société Bordelaise de Crédit</i>	1 372,50	0,26	1 372,50	0,11
<i>Chambre de Métiers et de l'Artisanat</i>	13 725,00	2,65	13 725,00	1,08
<i>Chambre de Commerce et d'Industrie</i>	25 925,00	5,00	38 125,00	3,01
Total	518 500,00	100,00	1 268 037,50	100,00

Source : SEM 47

Graphique n° 3 : Répartition du capital anticipée après sa restructuration

Source : CRC d'après les données SEM 47

3.1.5 La faiblesse de la concurrence sur le département

Hormis quelques acteurs publics intervenant sur des missions similaires sur le territoire (aménagement, habitat social notamment), la concurrence publique reste assez faible en Lot-et-Garonne. La présence d'aménageurs privés est limitée à quelques groupes immobiliers régionaux.

En outre, la compétence aménagement étant spécifique, certains opérateurs du logement social recherchent désormais à s'associer les services d'une société d'aménagement pour travailler cet aspect de leurs projets. C'est dans ce cadre qu'est née une convention avec le bailleur social, satellite du département, Habitalys.

La présence de quelques pavillonneurs répond à des besoins pour une partie de la population. Mais la SEM 47 n'est que faiblement concurrencée sur le département. Elle bénéficie en revanche d'une parfaite connaissance du territoire qui a récemment conduit un promoteur privé à lui proposer un partenariat.

Dans ce contexte faiblement concurrentiel, la SEM 47 remporte de plus en plus de contrats : ainsi entre les années 2016 et 2019, le taux des consultations perdues est passé de 30,7 % à 7,1 %². Or, la majorité des contrats « perdus » concernait des projets de territoires disposant déjà d'opérateurs concurrents dans la sphère de l'économie mixte (projets en Tarn-et-Garonne, en Charente-Maritime malgré l'absence de compétence géographique, ainsi qu'à Agen).

Du fait de la faiblesse de cette concurrence, la situation de la SEM 47 apparaît largement favorable ; l'instruction semble démontrer que la SEM 47 n'a pour autant pas majoré indûment sa rémunération.

² Source : rapports de gestion SEM 47 de 2016 à 2019.

3.1.6 Le plan stratégique de la SEM 47 : peu formalisé mais qui a contribué à son développement

3.1.6.1 Un plan stratégique acté en 2013

À la faveur de la crise financière, qui démontrait l'inadéquation des méthodes de la SEM 47 dans un environnement devenu concurrentiel, et de la contraction des commandes publiques, la SEM a défini un plan stratégique lors de la réunion du conseil d'administration (CA) du 20 février 2013. Une telle évolution répondait notamment aux observations de la chambre régionale des comptes en 2012, qui invitait la SEM à tenir compte de son environnement devenu incertain. Elle est présentée en quelques lignes d'information sur la démarche prospective et ses cibles ; elle n'a pas fait l'objet d'une formalisation dans un document cadre. Il n'est fait aucune mention de communication à l'assemblée générale (AG) de ces éléments stratégiques.

La réalisation de ce plan, qui constitue la stratégie de développement de l'entreprise, semble désormais en passe d'aboutir après huit années de mise en œuvre : elle consistait en le renforcement des cœurs de métier de la SEM sur l'aménagement et l'ingénierie territoriale, tout en développant les projets de construction ou de restructuration d'établissements médico-sociaux, ainsi que la création d'une société de portage immobilier. Cette dernière devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2021.

Cette stratégie de développement a permis de diminuer la dépendance de la structure aux mandats de maîtrise d'ouvrage sur les lycées (pour le compte de la région) et le patrimoine du département, qui continue néanmoins de représenter plus de la moitié de la rémunération.

Si cette stratégie apparaît clairement énoncée vis-à-vis de la chambre régionale des comptes, il reste que, sur la période contrôlée, l'absence de formalisation ou de déclinaison à visée de communication interne tant vis-à-vis des salariés que vis-à-vis des actionnaires peut apparaître préjudiciable. En effet, l'absence de référence écrite nuit à la lisibilité du projet, mais également à la définition des actions qui y concourent, ainsi qu'aux ajustements qui peuvent en découler. Les rapports de gestion n'évoquent cette stratégie que succinctement, dans leur introduction ; ces supports permettent par ailleurs de découvrir un nouvel objet de diversification qui consiste à « *travailler sur les nouvelles sources d'énergie* ». Il est ainsi regrettable que cette nouvelle orientation, complémentaire des premières, n'apparaisse que dans ce seul document, et ne soit pas présentée par ailleurs.

Il serait souhaitable que le conseil d'administration acte et formalise les nouvelles orientations décidées pour l'avenir de la SEM 47. Celles-ci, qui devraient déboucher sur une création de filiale, justifient pleinement que la stratégie d'action de la société soit formalisée dans des documents soumis au vote de l'AG autant qu'à celui du CA.

Recommandation n°1 : formaliser et soumettre au vote du CA et de l'AG un document déclinant les orientations stratégiques de la SEM 47, comme s'y engage celle-ci, et en assurer le suivi devant les instances.

3.1.6.2 Une stratégie qui se transpose partiellement dans le projet managérial

L'implication managériale de cette évolution stratégique reposait, à partir de 2013, sur une volonté de modernisation des pratiques, dans le cadre d'une conduite de changement importante : développement de l'outillage métiers, interopérabilité de ceux-ci, mise en place des outils de suivi des appels d'offre publics et le déploiement d'une démarche qualité. Si la volonté de diversification de la SEM 47 est partagée avec les salariés (les documents présentés en CA font également l'objet d'une communication aux salariés), le formalisme des implications pour les salariés reste variable.

Le pilotage managérial de l'entreprise s'appuie plutôt sur la mise en œuvre des certifications qualité (ISO 9001) et RSE (ISO 26000). En effet, il se décline au travers des outils de certification et de fiches processus, qui font l'objet d'une revue de direction annuelle. Un processus « management stratégique » a d'ailleurs été établi en octobre 2020, et vise à renforcer la qualité générale des prestations rendues par la SEM, en s'appuyant sur l'expérience client. En effet, la direction de la SEM 47 considère que ce retour qualité, piloté par les processus, constitue un levier d'amélioration permanent, permettant la progression de la structure.

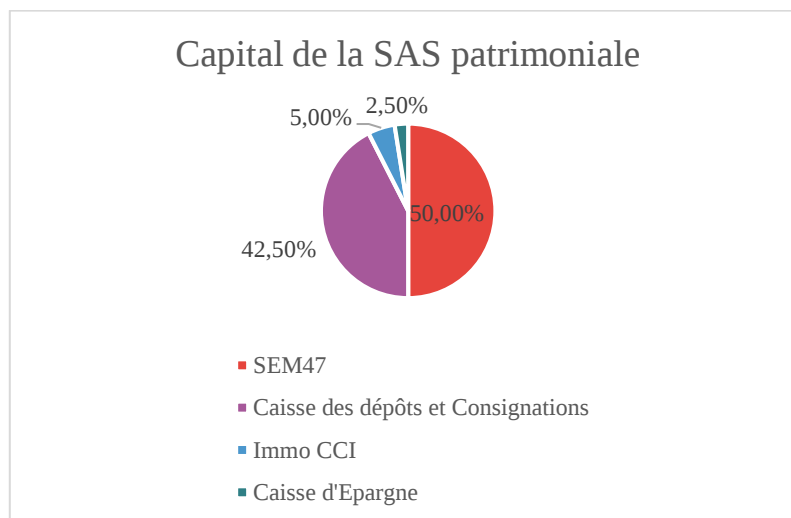
On note que, hormis une charte RSE succincte, ces documents ne font pas apparaître les enjeux environnementaux, qui semblent pourtant prendre une place croissante dans les préoccupations stratégiques de la SEM et compte tenu de son objet social relatif à l'aménagement et aux bâtiments ; à cet égard, le développement des énergies renouvelables, alors que la SEM 47 a installé une ferme solaire sur l'une des ZAC, n'est jamais évoqué, par exemple.

3.1.6.3 Le projet de société de portage immobilier : Lot-et-Garonne Développement

Le projet d'une société de portage immobilier a été mis à l'étude fin 2020 afin de contrebalancer le poids des mandats avec le département et la région dans la rémunération de la SEM, dans la mesure où de nouveaux appels d'offres sont respectivement prévus en 2023 et 2022, et de retrouver des marges de manœuvre en rémunération.

Le projet repose également sur le constat d'un besoin pour le territoire, émanant des porteurs de projets privés (essentiellement acteurs économiques), mais également des collectivités, tous soucieux de trouver des investisseurs pour permettre la rénovation des centres-bourgs, dans un territoire rural, et dont l'attractivité est insuffisante.

Cette évolution a été analysée en interne et présentée aux principaux actionnaires, mais n'a toutefois pas encore été présentée en AG à ce jour. Les actionnaires principaux ont été sollicités pour procéder à une augmentation de capital (entre 1 M€ et 1,5 M€), afin de renforcer les fonds propres de la SEM 47. Cette augmentation de capital, approuvée par l'assemblée générale du 16 décembre 2021, devrait se traduire par la création d'une SAS (société par actions simplifiée) d'un capital de 3 M€. Le conseil d'administration du 4 juin 2021 a approuvé le principe de création de cette SAS, qui ne deviendra effective qu'une fois l'augmentation de capital réalisée.

Graphique n° 4 : Répartition projetée du capital de la SAS

Source : CRC d'après données SEM 47

La SEM 47 s'est fait accompagner pour établir un nouveau PMT (plan de moyen terme) en novembre 2020 : celui-ci indique que le seuil de rentabilité de la SEM 47 s'établit à un niveau de 2 M€ de rémunérations. Or, les renouvellements successifs des marchés avec le département puis la région constituent un risque de perte de 40 % de cette rémunération. L'ouverture à des projets de construction ou restructuration de biens pour le compte de la SAS constituerait une nouvelle source de revenus pour la SEM 47, mais ce volume n'est néanmoins pas précisé dans le document.

Le *business plan* de la SAS prévoit un taux de rendement des opérations à 4 % (soit deux points de moins que dans les sociétés à vocation exclusivement privée). La condition de réussite de l'opération est de disposer d'un apport en fonds propres de 20 % du budget de l'opération pour réussir à lever 80 % d'emprunt. Le loyer, puis la vente à moyen ou long terme, constituent les principaux produits d'exploitation. Sur la base de six investissements au démarrage, la SAS devrait générer un résultat de 950 K€ au bout de 10 ans, et permettre un réinvestissement.

Le *business plan* apparaît cohérent, et l'analyse s'appuie d'une part sur des données de transactions immobilières du territoire, ainsi que sur la projection de projets déjà matures, ce qui renforce le réalisme de la prospective. L'objectif est également de limiter le nombre de projets ouverts « en blanc », afin de limiter le risque de vacance. Enfin, le modèle ne s'appuie pas sur des subventionnements publics, malgré le foisonnement des dispositifs, ce qui est rassurant pour la pérennité du modèle. Face à une concurrence faible ou qui recherche des marges plus importantes, la nouvelle SAS pourrait ainsi, toutes choses égales par ailleurs, proposer un modèle économique solide.

Toutefois, chaque projet d'investissement constituant un risque, la SEM 47 évoque la mise en place d'un comité d'engagement, qui aurait à se prononcer à trois étapes : en amont de l'étude de faisabilité, en amont de la stabilisation d'un cahier des charges, puis en amont du lancement (financements stabilisés).

Ce dispositif d'agrément devrait s'appuyer sur un ensemble de règles prudentielles, qui ne sont pas encore formalisées ; toutefois, certaines ont été proposées dans le cadre des études

diligentes par la SEM 47, et s'appuient sur les différentes situations de portage (commune, nature du projet, etc.), afin d'assurer que celle-ci reste dans un cadre économiquement viable, au plus proche du PMT. La société dispose d'un projet de charte de déontologie de l'administrateur, dont l'adoption ne peut qu'être encouragée par la chambre.

La chambre fait ainsi le constat de la vigilance de la SEM 47 et l'encourage à renforcer celle-ci, en invitant le conseil d'administration à veiller aux modalités d'engagement du risque de la SAS, et en conditionnant son engagement au respect des critères de validation.

Recommandation n° 2 : conditionner l'engagement du CA de la SEM 47 dans le projet de SAS immobilière à la définition d'un processus de validation (de type comité d'engagement), lui-même adossé à des critères prudentiels de limitation du risque.

3.2 La gouvernance et l'organisation

3.2.1 La gouvernance

3.2.1.1 L'assemblée générale et le conseil d'administration

L'assemblée générale ordinaire se réunit une fois par an. Le pilotage de la structure semble néanmoins s'appuyer fortement sur le conseil d'administration (CA), très représentatif de ses actionnaires.

Le CA se compose de 16 membres, dont 13 représentants des collectivités et trois représentants des autres actionnaires (en l'occurrence la Caisse des dépôts et consignations, la CCI et la chambre de métiers et de l'artisanat). Les administrateurs sont désignés par délibération de chaque collectivité actionnaire³ dans le cas des représentants des collectivités ou par l'assemblée générale dans le cas des autres actionnaires.

L'article 1^{er} de la loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 codifié à l'article L. 225-17 du code du commerce précise que : « *Le conseil d'administration est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes* ». Le conseil d'administration en juin 2021 est composé de 3 femmes pour 13 hommes, ce qui apparaît fortement déséquilibré. Toutefois, la représentation du conseil départemental semble répondre à l'objectif de l'article L. 225-17 du code du commerce. De plus, la SEM a élaboré un projet de charte déontologique de l'administrateur, présenté en conseil d'administration le 6 janvier 2022, qui prône une « représentation équilibrée des femmes et des hommes ».

Recommandation n° 3 : se rapprocher des principaux actionnaires (assemblée spéciale des communes et des intercommunalités) afin qu'ils contribuent au respect des règles de parité au sein du conseil d'administration.

³ Les délibérations des collectivités à l'exception de celle d'Aiguillon (membre d'une assemblée spéciale qui réunit la ville d'Aiguillon, la communauté de communes du Confluent et des Coteaux de Prayssas ainsi que le Grand Villeneuvois) ont été fournies.

3.2.1.2 Le fonctionnement du conseil d'administration (CA)

La SEM 47 n'a pas fourni le règlement intérieur du CA (prévu à l'article 19 des statuts) qui aurait utilement précisé ses modalités de fonctionnement (périodicité des réunions, modalités de convocation et de réunion, etc.).

Le CA se réunit deux fois par an. Ses décisions sont détaillées et reflètent la nature des échanges entre ses membres.

L'article R. 225-23 du code du commerce précise que : « [...] *Le procès-verbal est revêtu de la signature du président de séance et d'au moins un administrateur. En cas d'empêchement du président de séance, il est signé par deux administrateurs au moins* ». Les procès-verbaux des conseils d'administration de la SEM sont signés en général uniquement par le PDG (huit occurrences) ou parfois uniquement par le directeur général (30 juin 2020). Deux PV n'étaient pas signés (22 mai 2017 et 9 décembre 2020). Un était signé par le PDG et le directeur général délégué, un était signé par le PDG, le directeur général et un administrateur (23 juillet 2020).

La chambre rappelle donc à la SEM 47, qui s'engage à y veiller désormais, l'obligation réglementaire de signature des PV du conseil d'administration.

Les élus ne perçoivent ni rémunération ni jeton de présence. Par ailleurs, aucun dividende n'a été distribué sur la période. Le CA du 25 novembre 2015 a défini les conditions de remboursement des frais engagés par les administrateurs (article 6), conditions rappelées à l'occasion du CA du 9 décembre 2020 (article 3).

3.2.1.3 La prévention des conflits d'intérêts est opérée par la SEM 47

Les dispositions réglementaires proscrivent, sauf dérogations prévues par la loi, le cumul de plus de cinq mandats d'administrateurs de société anonyme⁴.

Bien qu'il n'y ait pas de procédure écrite afin de vérifier les conflits possibles d'intérêts entre la société et ses actionnaires et entre la société et ses administrateurs, la SEM assure le contrôle et la vérification du cumul des mandats sociaux, conformément à l'article L 225-21 du code du commerce⁵.

Les dispositions statutaires sont toutefois muettes sur le sujet et pourraient être précisées soit directement dans les statuts, soit par la voie d'un règlement de CA, ou encore d'une charte de déontologie. Ce type d'outil permettrait de préciser l'ensemble des incompatibilités et la prévention des conflits d'intérêts, en allant au-delà des seules incompatibilités propres à la SEM, tout en rappelant les risques relatifs à la double appartenance aux assemblées locales et à une entreprise publique locale. Une charte de déontologie de l'administrateur en cours d'élaboration devrait faire l'objet d'une approbation rapide par les instances.

⁴ Articles L. 225-21 et L. 225-95-1 du code de commerce.

⁵ Tous les ans, entre les mois d'avril et de mai, les administrateurs sont questionnés sur les postes qu'ils occupent et doivent remplir un tableau ; la SEM intègre cette information dans les rapports de gestion de la SEM qui précisent les mandats ou fonctions exercés pour chacun des mandataires sociaux.

3.2.2 Les dirigeants et l'organisation administrative

3.2.2.1 Les dirigeants

Le conseil d'administration, en vertu de l'article L. 225-51-1 alinéa 2 du code de commerce, a fait le choix de ne pas dissocier les fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général. Ainsi, le conseil d'administration a élu Monsieur Dézalos en qualité de « président directeur général ». Il ne percevait pas de rémunération ou de gratification au titre de ce mandat. Monsieur Masset lui a succédé en septembre 2021.

Le directeur général délégué est en poste depuis 2012, mis à disposition par la SCET, société filiale de la Caisse des dépôts.

3.2.2.2 L'organisation révèle une faiblesse en moyens fonctionnels

La SEM est une structure légère qui compte un effectif d'une vingtaine d'ETP en 2020 (15 en 2016).

L'organisation de la structure a beaucoup évolué pour la seule période 2016-2020, puisque l'on compte six formats d'organisation différents. En début de période, le DG-Délégué assurait également des fonctions opérationnelles (en tant que référent sur l'ingénierie territoriale). À la faveur d'une réorganisation par pôles en 2020, ce dernier a organisé un système de délégations s'appuyant sur les principales typologies de contrats (maintenance, construction, programmation, aménagement), tout en désignant des interlocuteurs dédiés aux principales collectivités clientes.

Il est à noter le caractère réduit des moyens de gestion internes à la structure. Elle ne dispose pas directement d'un pilotage des affaires financières ou juridiques. La SEM a fait le choix d'externaliser ces fonctions (auprès de consultants spécialisés). La mission de paie est également externalisée.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la SEM 47 a néanmoins internalisé sa comptabilité, en recrutant un agent comptable, en charge des opérations financières et comptables, sous l'autorité directe du directeur. Aussi, mis à part ce poste, le DG-Délégué ne dispose pas de compétences propres sur lesquelles s'appuyer pour piloter les grands enjeux fonctionnels (finances, juridique, secrétariat général, etc.) et garantir la sécurité des processus et le contrôle interne.

Au printemps 2020, des irrégularités dans le processus d'engagement des marchés et des dépenses afférentes (ayant donné lieu au licenciement pour faute grave d'un salarié) a conduit la direction générale à diligenter immédiatement un audit des procédures administratives et financières. Ce dernier a mis en lumière la dépendance de la structure à l'égard de ses prestataires externes pour le contrôle des thématiques de gestion (contrôle des congés et des absences qui reste superficiel et sans impact sur la paye, distribution des chèques déjeuner erronée et erreurs de paye corrélées, ouverture indue de jours de fractionnement, etc.) et sur la gestion RH (absence d'inscription et de suivi des salariés à la médecine du travail, pas de conseil social et économique), qui témoignent de la faiblesse du soutien fonctionnel au sein même de la structure.

Au vu de ces événements, bien que la réaction de la SEM 47 ait été proportionnée et rapide, et dans la mesure où les risques sont susceptibles de s'accroître avec l'augmentation de l'activité de la SEM, la chambre recommande à l'entreprise de mener une réflexion sur l'organisation et le pilotage des fonctions support, afin d'assurer et encadrer les missions à accomplir dans le champ fonctionnel. Cette recommandation répond également au souci d'amélioration du contrôle interne (*infra*, § 3.3.2).

Recommandation n° 4 : mener une réflexion sur l'organisation et le pilotage des fonctions support afin d'assurer et encadrer les missions du champ fonctionnel (finances, RH, marchés, etc.), de renforcer le cadre procédural et le contrôle interne, ainsi que la traçabilité des procédures.

3.2.2.3 Le cadre de gestion du personnel

3.2.2.3.1 Le règlement de gestion

La SEM 47 est dotée d'un règlement de gestion sociale dont l'objet est de compléter et d'améliorer les dispositions légales et conventionnelles résultant de la convention collective nationale « Bureau d'études techniques », dite SYNTEC applicable au personnel des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs conseils et des sociétés de conseils. Ce règlement, modifié suite à des négociations à l'arrivée du DG-délégué, est applicable à l'ensemble des salariés de la SEM 47 depuis le 1^{er} janvier 2015.

En sus du salaire de base, il prévoit l'attribution d'un 13^{ème} mois de salaire se substituant à la prime de vacances depuis 2015. Il prévoit également « *toutes primes prévues au contrat de travail* » (article 16).

Le règlement de gestion ne précise pas la possibilité d'un intéressement et d'une participation aux résultats de l'entreprise, alors que celui-ci a été mis en place à compter de la même date (1^{er} janvier 2015). Un nouveau règlement de gestion en cours de rédaction doit permettre, selon le président de la SEM, de régulariser les procédures relatives à l'intéressement et à la participation.

3.2.2.3.2 Les salaires et avantages divers

Le volume de masse salariale brute augmente sur la période, du fait de l'accroissement des effectifs et en lien avec l'augmentation de l'activité.

Tableau n° 2 : Évolution de la masse salariale

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Total rémunérations (dont personnel mis à disposition)	1 193 089	1 308 486	1 313 541	1 449 123	1 314 209	+10 %
Nb ETP au 31/12	16	18	19	19	20	+25 %
Salaire moyen annuel/agent	74 568	72 693	69 133	76 269	65 710	-12 %

Source : comptes sociaux

Le salaire moyen brut par agent apparaît conforme à celui de la moyenne des SEM (69 000 €)⁶. Le DG-délégué a souligné à plusieurs reprises la difficulté de recruter sur les compétences qui l'intéressent, et la nécessité de « *fidéliser* » les nouvelles recrues, la politique salariale constituant un levier d'attractivité.

La SEM 47 est soumise à l'obligation d'astreintes dans le cadre des deux marchés de mandat signés avec la région Nouvelle-Aquitaine et le conseil départemental. Les gratifications correspondent pour une large part aux indemnités d'astreintes mais également au 13^e mois et indemnité compensatrice de RTT.

Les salariés de la SEM 47 bénéficient également d'un régime complémentaire santé, de tickets restaurants pour chaque jour travaillé, de la possibilité de placer jusqu'à 10 jours de CP/RTT sur un PERCO (plan d'épargne pour la retraite collectif). Les chargés d'opérations disposent d'un véhicule de fonction (sans obligation).

3.3 Les contrôles internes et externes effectués sur la SEM

Outre les différents contrôles qui s'exercent sur la SEM 47, du fait de son statut de société (certification des comptes notamment), d'autres contrôles s'imposent ou sont vivement recommandés afin de garantir le fonctionnement régulier de la structure.

3.3.1 Le contrôle juridique des actes du fait des compétences reconnues aux collectivités actionnaires

Conformément au code général des collectivités territoriales (articles L. 1524-1 à L. 1525-3⁷), le préfet exerce deux types de contrôles sur les SEM : d'une part, le contrôle de légalité de droit commun sur les actes des collectivités territoriales actionnaires, d'autre part le contrôle spécifique, plus restreint, sur les activités de la société.

Outre les délibérations des collectivités portant création des SEM ou la modification de leur capital social et de leurs statuts, le contrôle de légalité porte sur les délibérations relatives aux conventions passées entre les SEM et les collectivités territoriales (articles L. 1524-1 et

⁶ Note de synthèse 2020, Sémaphore.

⁷ Article L. 1524-1 du CGCT : « *Les délibérations du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et des assemblées générales des sociétés d'économie mixte locales sont communiquées dans les quinze jours suivant leur adoption au représentant de l'Etat dans le département où se trouve le siège social de la société. Il en est de même des contrats visés à l'article L. 1523-2, ainsi que des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes. À peine de nullité, l'accord du représentant d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou d'un établissement public de santé, d'un établissement public social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire sur la modification portant sur l'objet social, la composition du capital ou les structures des organes dirigeants d'une société d'économie mixte locale ne peut intervenir sans une délibération préalable de son assemblée délibérante approuvant la modification. Le projet de modification est annexé à la délibération transmise au représentant de l'État et soumise au contrôle de légalité dans les conditions prévues aux articles L. 2131-2, L. 3131-2, L. 4141-2, L. 5211-3, L. 5421-2 et L. 5721-4* ».

L. 1523-2 du CGCT) ainsi que les contrats et sur les marchés et contrats (contrats de concession L. 1523-2 CGCT⁸) conclus entre les collectivités territoriales et les SEML.

La SEM elle-même est tenue de transmettre au contrôle de légalité l'ensemble des actes approuvés par son conseil d'administration et par son assemblée générale.

Les articles 26 et 35 des statuts de la SEM 47 prévoient d'ailleurs la transmission des documents au préfet dans les mêmes termes que le CGCT.

Dans les faits, la SEM transmet au préfet les rapports de gestion, les PV des AG ordinaires (bien que certaines transmissions soient réalisées hors délais), les comptes annuels arrêtés, le rapport du commissaire aux comptes. En revanche, elle omet la transmission des PV des conseils d'administration et les rapports établis en vue de leur adoption en CA.

Le budget, le compte de résultat et l'annexe qui constituent les comptes annuels, ainsi que le rapport général et le rapport spécial sur les comptes établis annuellement par le commissaire aux comptes font bien l'objet d'une transmission au représentant de l'État ; mais celle-ci n'intervient pas toujours dans le délai de 15 jours, et parfois même plus d'un mois (en 2017 et en 2018) après la réunion de l'assemblée générale (cf. annexe n° 4).

La chambre invite en conséquence la SEM 47, qui s'engage désormais à une plus grande vigilance, à assurer la transmission des délibérations de l'assemblée générale dans les délais, ainsi que celles relatives aux CA.

3.3.2 Le contrôle interne exercé par la SEM : un renforcement des procédures qui ne garantit pas pleinement la sécurité des actes

La SEM 47 a fait preuve d'une grande réactivité lorsqu'elle a identifié, grâce à un contrôle externe, une faille dans ses contrôles internes, en faisant établir un rapport d'audit des procédures, réalisé en juin 2020. Celui-ci a mis en évidence un ensemble d'anomalies du fait de l'absence de contrôle interne dans la fonction RH, ainsi que des défaillances dans la procédure marchés notamment. Le président de la SEM, en réponse, fait valoir qu'à son sens, les procédures de contrôle ont permis d'identifier les irrégularités, tout en convenant de la nécessité de les améliorer. Les contrôles ayant joué leur rôle, dans les cas en cause, sont des contrôles externes.

Les fiches de procédures ont ainsi été mises à jour récemment (octobre 2020), à l'issue de l'audit. Toutefois, elles s'inscrivent davantage dans un cadre de renforcement de la qualité plutôt que dans le renforcement des normes juridiques et la sécurisation de la SEM 47.

En outre, la profusion des outils procéduraux⁹ que la chambre a pu observer pendant son contrôle incite à regretter que ceux-ci ne soient pas retracés dans un document global et exhaustif, rappelant le droit applicable, les différentes étapes des procédures mises en œuvre et les acteurs concernés, et prévoyant des mécanismes de contrôle, afin de sécuriser l'action de la société, ce que la chambre recommande. Face à cette situation, la SEM s'engage à regrouper

⁸ Doivent également être transmis les contrats visés à l'article L. 1523-2 du CGCT, c'est-à-dire les concessions d'aménagement conclues entre une collectivité territoriale et une SEML. Ces actes doivent être adressés au préfet du département où est situé le siège social de la SEML.

⁹ Guide maintenance, guide de programmation, guide environnemental, guide interne des achats, fiche facture, liste des processus dans le cadre de la certification qualité, etc.

dans un seul répertoire l'ensemble des outils procéduraux. Dans la mesure où le fonctionnement de l'entreprise repose sur un management par ces processus, l'articulation de ceux-ci avec un contrôle interne apparaît un enjeu nécessaire.

Par conséquent, et dans le cadre de la recommandation n° 4, la chambre régionale des comptes invite la SEM 47 à renforcer son cadre procédural avec un contrôle interne et la traçabilité de ces procédures, de manière à garantir la régularité, le suivi et la sécurité de l'action de la société.

3.3.2.1 Le contrôle des achats

3.3.2.1.1 Le processus achat au sein de la SEM 47

La SEM 47 est pouvoir adjudicateur en application du code de la commande publique, et plus spécifiquement de son article L. 1211-1. Dès lors, la SEM 47 est tenue à une obligation de mise en concurrence pour l'ensemble de ses achats (fournitures, services, travaux) qu'elle est amenée à conclure pour son fonctionnement et dans le cadre de ses activités.

Le guide des achats a été modifié lors du CA du 30 juin 2020 afin de rehausser le seuil minimal de consultation de 25 000 € à 40 000 €, d'introduire les règles de consultation des avocats et commissaires aux comptes et de permettre des subdélégations pour les achats internes et les opérations (avec montant plafonné).

Les procédures de passation des marchés décrites par ce document sont conformes à l'état du droit, et les processus mis en place reposent sur une répartition des missions entre les services et une validation finale permettant d'assurer un contrôle des opérations réalisées.

La création d'un comité d'attribution, qui intervient en fonction des seuils et procédures (définis dans un tableau récapitulatif) complète le dispositif procédural. Les membres de ce comité, tout comme le président et son suppléant, sont désignés par le CA.

Le guide des achats présente les modalités de passation et de publicité en fonction des seuils pour les fournitures et services d'une part, et pour les travaux d'autre part. L'attribution des marchés est validée, selon les seuils et la nature des achats, soit par le DG ou le DGD, soit par le comité d'attribution. Au-dessus de 25 000 €, cette décision est prise à l'appui d'un rapport de présentation.

Ce processus permettant l'engagement de la dépense apparaît correctement cadré, à l'exception d'irrégularités apparues au 1^{er} semestre 2020 dans l'engagement des dépenses pour les besoins internes de la structure, suite au non-respect du guide des procédures d'achat par un salarié. Le guide des procédures d'achat a été modifié en conséquence le 1^{er} juillet 2020.

Toutefois, en parallèle du guide des achats, qui formalise une procédure ayant pour objectif la sécurisation de la structure, il existe également un processus « passation et gestion des marchés ». Il répond à des enjeux de mesure de la qualité, dans le cadre de la certification de l'entreprise. Il s'attache aux résultats des appels d'offre (l'indicateur de référence étant le nombre de dossiers infructueux), et à la performance de la gestion des marchés, avec des indicateurs relatifs à la satisfaction des donneurs d'ordre dans la passation et l'exécution, et au nombre d'observations du contrôle de légalité. En revanche, l'articulation avec le guide interne des procédures d'achats et leur respect ne sont pas évoqués dans la notation du processus, ce

qui tend à lui donner une fonction secondaire. Par exemple, les points d'amélioration notés pour l'année 2020 reposent ainsi sur le déploiement de la dématérialisation.

Si la performance et le maintien de la certification sont des enjeux majeurs, cela ne peut se faire au détriment du respect des règles applicables aux entités qui se sont vu transférer des fonctions de pouvoir adjudicateur. La chambre régionale des comptes invite la SEM 47 à renforcer le critère de respect des procédures dans ses outils de suivi qualité, ce qu'elle a commencé à faire en soumettant les marchés passés à un contrôle inopiné par un cabinet extérieur.

Consécutivement à l'audit des processus fonctionnels réalisé en juin 2020, la SEM accueille désormais sur site, une fois par mois pendant quelques jours, un juriste de la SCET, afin de s'assurer de la solidité des dossiers de marchés.

3.3.2.1.2 La mise en œuvre et le respect des procédures

Le contrôle a porté sur l'analyse de la procédure pour 18 marchés de l'année 2019 (sur un volume de 700 à 750 marchés/ an), avec l'objectif de refléter l'activité de la SEM sur les différents types de contrats et la nature des missions effectuées ainsi que les différents donneurs d'ordre. Ainsi, l'échantillon visait à retenir des marchés résultant de missions en mandat comme de missions sur concessions, ainsi qu'à analyser tant des marchés de travaux que de prestations intellectuelles.

Pour chacun de ces marchés, les procédures sont respectées. Les rapports d'analyse sont clairs et permettent de prendre une décision.

Toutefois, cette analyse a permis de pointer pour neuf de ces marchés que le nombre de jours de publicité (annexe n° 3) apparaît très court au regard des montants. Certes, il revient à l'acheteur de fixer le délai de remise des offres, mais cela doit être fait en s'appuyant sur la complexité du marché et le délai nécessaire aux opérateurs économiques pour y répondre. La brièveté de certains de ces délais aurait pu porter préjudice aux entreprises candidates.

C'est notamment le cas de cinq marchés de plus de 25 000 € :

- lots de travaux publics sur une opération relative à Marmande Sud II, qui cumulent un total de 357 000 € (l'un des lots est fixé à plus de 260 000 €), et pour lesquels les opérateurs n'ont eu que trois semaines de délai de réponse avant l'ouverture d'un temps de négociation ;
- la consultation relative à la maîtrise d'œuvre sur Marmande Sud II (mars 2019), ouverte pendant 14 jours seulement (montant de 80 K€), et pour laquelle l'analyse technique s'appuie sur « *des éléments d'appréciation du scénario proposé* », qui supposait donc que les candidats fassent une étude minimaliste du terrain ;
- la consultation pour la maîtrise d'œuvre de Marmande Sud I (novembre 2019), ouverte pendant 14 jours (montant de 45 K€), attribuée au même opérateur que le marché évoqué dans l'alinéa précédent.

Ces délais ne sont pas constitutifs d'une irrégularité ; il conviendrait néanmoins pour l'avenir de renforcer l'anticipation, afin de laisser des délais plus raisonnables de réponse aux opérateurs économiques.

3.3.2.2 Le contrôle comptable

Depuis le 1^{er} janvier 2013 (article 289 VII du CGI), les entreprises sont tenues de justifier le flux entre les factures émises/reçues et la livraison de biens ou la prestation de service. Les entreprises doivent décrire le processus de facturation (achat et vente), les contrôles mis en place permettant de vérifier la réalité de la facture, et la conformité de la prestation rendue ou de la livraison.

La SEM 47 s'est dotée d'outils qui lui permettent de répondre à cette exigence en cohérence avec sa taille. Les factures arrivent sous format papier, ou par voie dématérialisée.

Dans l'hypothèse d'une transmission numérique, l'existence d'un *workflow* des factures intégré aux logiciels comptables assure la sécurisation du *process*. Ainsi, les fournisseurs saisissent leurs situations directement dans un logiciel depuis leur compte en ligne. Ceci permet de contrôler en amont les situations saisies par rapport aux engagements. Les factures électroniques sont alors soumises à un processus de validation dématérialisé et entièrement paramétrable (fournisseur, OPC, maître d'œuvre, maître d'ouvrage, etc.). Après validation finale, les situations des fournisseurs peuvent être importées dans l'outil de gestion opérationnelle et la facture définitive sera automatiquement rattachée à l'engagement.

La procédure (également applicable dans l'hypothèse d'une transmission non-dématérialisée) garantit le contrôle de leur paiement, par une validation successive du maître d'œuvre et/ou du chargé d'opération (vérification de l'avancement physique des études ou des travaux) et de l'assistante (vérification par rapport au marché signé) avant traitement de la facture pour règlement par la comptable.

Le document précise qui sont les acteurs des contrôles ainsi que leurs tâches respectives (qui contrôle les documents et données, à quel moment et selon quelles modalités). En revanche, les points de contrôle ne figurent pas clairement sur le document et mériteraient d'y être précisés afin de compléter la fiabilisation de ceux-ci.

Les RIB des tiers sont enregistrés et modifiés par la seule comptable après vérification auprès des assistantes et des entreprises. Cette situation n'est pas totalement satisfaisante car elle fait reposer la saisie des RIB sur une seule personne, ce dont la SEM convient. Le processus de création numérique d'un fournisseur dans un outil comptable pourrait légitimement être modifiée dans un souci de bonne gestion et devrait être décomposé entre une personne qui crée les coordonnées bancaires, une autre qui les valide sans que ces deux personnes n'aient de lien hiérarchique. La SEM indique vouloir modifier son processus d'enregistrement des RIB en suivant les préconisations de la chambre.

3.3.3 Le contrôle par les actionnaires

3.3.3.1 Le suivi régulier par les administrateurs et le rapport annuel

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit que chaque collectivité actionnaire est représentée en proportion du capital détenu par chaque collectivité ou groupement. Il prévoit en outre que les organes délibérants de ces mêmes collectivités ou groupements se prononcent au moins une fois par an sur un rapport écrit, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportés à la SEM.

Dans ses statuts, à l'article 28, la SEM 47 reprend ce principe. C'est le rapport rédigé aux termes de l'article L. 225-100 du code de commerce qui est adressé annuellement aux actionnaires. Il rappelle les grands axes stratégiques de développement, reprend les grandes lignes des comptes sociaux et établit un bilan relativement exhaustif de l'activité opérationnelle de l'année. C'est un rapport dense et détaillé, en tous points conforme à la norme fixée par le code du commerce.

Les collectivités locales doivent présenter ce rapport dans le cadre de leurs instances, une fois par an.

3.3.3.2 La diminution de la capacité de contrôle avec la création d'une filiale

Le code général des collectivités territoriales¹⁰ prévoit que « *toute prise de participation d'une société d'économie mixte locale dans le capital d'une société commerciale doit faire 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 effet, la création d'une filiale peut faire peser un risque à la SEM 47, et par voie de conséquence à ses collectivités actionnaires.

Néanmoins, dans le cas d'espèce, la SAS immobilière ne sera pas soumise aux mêmes contrôles que la SEM 47. Ainsi, son action et ses décisions pourraient échapper aux actionnaires de cette dernière. Aussi, il serait de bonne gestion que ceux-ci puissent disposer de l'ensemble des informations relatives aux décisions de la SAS immobilière, adoptées dans le cadre de son processus d'engagement des projets.

La chambre préconise donc que les analyses financières d'engagement des projets soient également restituées pour information en CA de la SEM 47, afin d'assurer la transparence des décisions retenues.

Recommandation n° 5 : dans l'hypothèse de la création d'une SAS, envisager de restituer les analyses financières soumises à son comité d'engagement en conseil d'administration de la SEM.

3.3.4 Le contrôle par les collectivités contractantes

3.3.4.1 Sur les concessions

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme prévoit et organise le contrôle de l'avancement des opérations d'aménagement par les collectivités concédantes, au travers de la transmission des comptes rendus annuels à la collectivité locale (CRACL ou CRAC).

Outre cet outil de contrôle prévu par les textes, la SEM 47 a mis en place un ensemble de procédures permettant au concédant de vérifier et contrôler le suivi de l'opération :

- phase étude : présentation et transmission des dossiers AVP / PRO / DCE ;

¹⁰ Article L. 1524-5 du CGCT.

- phase attributions marchés : deux élus de l'autorité concédante sont désignés et présents au comité d'attribution de la SEM 47 ;
- phase travaux : chaque concédant est invité aux réunions de chantier et est destinataire des comptes rendus de chantiers ;
- phase commercialisation : le concédant valide par courrier ou par délibération le choix de chaque prospect et le prix de vente de chaque cession.

3.3.4.2 Les marchés publics avec des collectivités

Il appartient aux collectivités qui contractent avec la SEM 47 d'opérer un contrôle sur l'action de la société, dans les termes du contrat, et notamment dans le cadre des mandats. Le mandat avec le département du Lot-et-Garonne fait l'objet d'une analyse dans les paragraphes *infra*.

3.3.5 L'audit externe

Outre l'audit des procédures administratives et financières de juin 2020 (précité), la SEM 47 est régulièrement auditée dans le cadre de sa certification qualité.

La SEM 47 et la SEM Themelia (département du Tarn) ont mis en place un audit conjoint de contrôle de leurs procédures avant le renouvellement de la démarche de certification qualité ISO 9001 par l'AFNOR. L'audit du 30 novembre 2020 a démontré que certains points doivent encore être améliorés pour atteindre un système de management efficace, notamment la maîtrise de l'exhaustivité des évaluations des sous-traitants.

4 L'ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE LA SEM AU REGARD DE SA SITUATION FINANCIÈRE

La vérification des comptes a été effectuée à partir des comptes validés de 2016 à 2019.

4.1 La sincérité et la fiabilité des comptes

4.1.1 La certification sans réserve des comptes malgré l'absence d'approbation de certains comptes-rendus annuels d'activité

L'article L. 823-9 du code de commerce, applicable aux SEM, dispose que : « *Les commissaires aux comptes certifient, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé, ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la personne ou de l'entité à la fin de cet exercice* ».

Le commissaire aux comptes a certifié sans réserve les comptes de la SEM 47, et a visé deux conventions réglementées.

4.1.1.1 Des annexes complètes mais des comptes-rendus annuels d'activité du concessionnaire (CRAC) adoptés hors délais

Le règlement 99-05 du 23 juin 1999 du comité de la réglementation comptable (CRC) prévoit que l'annexe aux comptes annuels comporte de manière explicite et pour chaque concession plusieurs informations.

Il s'agit notamment de la date de commencement, l'échéance, la somme des produits encaissés depuis le début de l'opération, le montant des participations perçues et le montant des engagements de couverture des risques de l'opération, ainsi que du bilan de l'opération. Cette liste des opérations figurait dans les états financiers 2016 à 2019.

L'arrêt des CRAC par la collectivité est un préalable nécessaire à l'arrêté des comptes annuels. Ceux-ci doivent être délibérés par la collectivité locale concédante avant la présentation des comptes à l'assemblée générale, dans la mesure où l'annexe des comptes relative aux opérations menées en concession doit refléter les CRAC. Or, lorsque ces derniers sont approuvés trop tardivement par les collectivités pour que la SEM en dispose à la clôture de l'exercice comptable, celle-ci présente ses annexes à partir des CRAC approuvés de l'exercice précédent. Dès lors, si une collectivité refusait de les entériner, la SEM ne pourrait s'appuyer que sur le dernier CRAC approuvé pour évaluer le montant de la participation du concédant et déterminer une éventuelle provision pour perte à terminaison. En utilisant des CRAC qui ne seraient pas encore approuvés, la SEM donnerait une information incertaine sur le niveau des participations d'équilibre à recevoir et donc sur les risques encourus sur ses opérations.

Les délais de délibération de ces CRAC, au regard de l'arrêté des comptes annuels de la SEM 47, sont respectés à l'exception de :

- l'opération « André Thévet » pour l'approbation des CRAC 2017 et 2019 ;
- l'opération Marmande sud 1 et sud 2 concernant l'approbation des CRAC 2017, 2018 et 2019 (délibérations qui étaient postérieures à l'approbation des comptes de la SEM par l'assemblée générale) ; en outre, les délibérations d'approbation des CRAC 2016 n'ont pas été transmises ;
- le lotissement du Bourg de Virazeil pour l'approbation du CRAC 2019 pour lequel la délibération d'approbation par la collectivité n'a pas été fournie ;
- la ZAC du Villeneuveois pour l'approbation du CRAC 2019, et dont la délibération d'approbation par la collectivité n'a pas été fournie pour le CRAC 2016 ;
- l'Écoquartier Saint-Ferreol concernant l'approbation du CRAC 2019, la délibération était postérieure à l'approbation des comptes de la SEM par l'assemblée générale ;
- la ZAC « Trenque » de Boé concernant l'approbation du CRAC 2016, dont la délibération n'est pas transmise ;
- la ZAC « L'Orée du Bois » à Fumel concernant l'approbation des CRAC 2016, 2018, 2019 qui étaient postérieurs à l'approbation des comptes de la SEM par l'assemblée générale ;
- la ZAC « Carla Bas » à Pont-du-Casse concernant le CRAC 2018 dont la délibération était postérieure à l'approbation des comptes de la SEM par l'assemblée générale.

Comme le précise le commissaire aux comptes, lors de l'arrêté des comptes de la SEM, certains CRAC ne sont pas encore approuvés par les collectivités concernées.

Ces situations tendent à fragiliser la fiabilité des comptes de la SEM, dont la fiabilité de l'annexe relative aux concessions n'est pas pleinement assurée (cf. annexe n° 5). Il est à noter que tous les CRAC 2019 ont été transmis au plus tard le 31 mai 2020, malgré la situation sanitaire ; celle-ci ne peut donc expliquer les délibérations tardives par les collectivités.

4.1.1.2 L'absence de provision en l'absence de délibération de la collectivité

L'instruction a permis de relever que l'approbation du CRAC 2019 de la concession Marmande sud 1 n'était pas accompagnée d'un avenant prévoyant l'augmentation de la participation de la collectivité, bien que le nouveau bilan fasse état d'une augmentation de la participation de 500 000 €¹¹.

Cette situation, bien qu'elle ne renvoie qu'à un risque minimal compte tenu des termes du portage du risque par la SEM 47, dénote d'un manque de fiabilité de la comptabilité : aux termes de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, toute augmentation de la participation doit être délibérée par avenant. Faute de quoi, celle-ci ne peut constituer une recette certaine dans les comptes de la concession, et induit de ce fait l'inscription d'une provision à due concurrence.

Recommandation n° 6: inscrire en provision au compte de la concession les recettes non prévues contractuellement au titre de la participation du concédant.

4.1.2 Des délais de dépôt des comptes et de validation qui ne sont pas toujours respectés

En vertu de l'article L. 232-23 du code de commerce, toute société par actions est tenue de déposer ses comptes annuels au greffe du tribunal, dans le mois suivant leur approbation par l'assemblée générale des actionnaires. La chambre relève que pour les comptes 2017, 2018 et 2019, la SEM ne s'est pas conformée à son obligation de dépôt des documents relatifs aux comptes dans le délai d'un mois après l'AG (et de deux mois par voie de dépôt électronique). La SEM 47 s'engage, en réponse, à se montrer plus attentive au délai de transmission des comptes annuels.

En outre, la comptabilité informatisée (fichier des écritures comptables « FEC ») a été validée après l'AG d'approbation des comptes et bien après que les liasses fiscales aient été déposées (cf. annexe n° 3)¹². Les articles 921-3 et 921-4 du plan comptable général imposent

¹¹ Suite à l'étude hydraulique menée après une inondation, il est fait mention dans la délibération d'approbation du CRAC du 17 décembre 2020, d'un surcoût prévisionnel de 500 000€ ; ces aménagements hydrauliques, « *non prévus au bilan initial, nécessiteront une participation complémentaire* » qui doit être ajustée en fonction des marchés. La délibération se contente de préciser que « *la participation de 250 000 € HT relative aux travaux d'aménagement hydraulique sera proposée sur le budget principal 2021 à l'article 13 (subvention d'investissement)* ».

¹² Article 921-3 du PCG : « *Le caractère définitif des enregistrements du livre-journal et du livre d'inventaire est assuré :*

1. *pour les comptabilités tenues au moyen de systèmes informatisés, par une procédure de validation, qui interdit toute modification ou suppression de l'enregistrement,*
2. *pour les autres comptabilités, par l'absence de tout blanc ou altération ».*

Article 921-4 du PCG : « *Une procédure de clôture destinée à figer la chronologie et à garantir l'intangibilité des enregistrements est mise en œuvre au plus tard avant l'expiration de la période suivante.*

une procédure de validation qui interdit toute modification ou suppression de l'enregistrement ainsi qu'une procédure de clôture destinée à figer la chronologie et à garantir l'intangibilité des enregistrements.

Les fichiers des écritures comptables ont été validés postérieurement à la date d'approbation des comptes et du dépôt de la liasse fiscale pour l'exercice 2016 (date de validation des FEC le 21 novembre 2017) et l'exercice 2018 (date de validation des FEC le 13 août 2019). Sur ce point, le commissaire aux comptes s'engage à vérifier à l'avenir que ce fichier est généré très rapidement après l'assemblée générale d'approbation des comptes.

La SEM 47 a donc établi des comptes à partir d'une comptabilité qui n'est pas définitive et susceptible d'être modifiée postérieurement au dépôt des comptes, ce qui affaiblit leur sincérité et qui expose la SEM 47 à un risque de redressement dans l'hypothèse d'un contrôle fiscal.

4.2 L'analyse rétrospective de l'activité de la SEM

Conformément aux exigences comptables relatives aux SEM d'aménagement, une présentation par activité est exigée dans les comptes annuels. L'objectif de cette présentation est de rendre une image plus économique de la situation de chaque activité. La SEM 47 se conforme à cette obligation en distinguant la structure (c'est à dire, les charges des fonctions support et principalement les rémunérations reçues au titre des activités) des activités de mandats et des activités de concession, et va même au-delà puisqu'elle isole les opérations propres afin de mesurer la rentabilité de celles-ci.

L'analyse financière d'une SEM d'aménagement est en effet rendue spécifique du fait de cette activité aménagement, qui se satisfait peu de l'annualité comptable.

Aussi, et afin de rendre l'analyse des comptes plus aisée, cette partie s'appuie sur une analyse du compte de résultat de la structure et de ses opérations propres consolidées, tandis que l'analyse relative aux concessions reste isolée.

4.2.1 Le compte de résultat consolidé de la structure

Le résultat de la structure consolidé avec celui des opérations propres a plus que triplé sur la période (62 000 € en 2019, et 207 812 € en 2020).

La procédure de clôture est appliquée au total des mouvements enregistrés conformément à l'article 921-2. Pour les comptabilités informatisées lorsque la date de l'opération correspond à une période déjà figée par la clôture, l'opération concernée est enregistrée à la date du premier jour de la période non encore clôturée, avec mention expresse de sa date de survenance ».

Tableau n° 3 : Compte de résultats SEM 47 retraité

structure et opérations propres en €	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	Évolution 2016/2020
Produits d'exploitation						
Production vendue biens	0	2 511 848	0	0		
Production vendue services	1 486 738	1 405 582	1 783 751	1 744 722	1 830 828	23 %
Chiffre d'affaires nets (société et opérations propres)	1 486 739	3 917 430	1 783 751	1 744 723	1 830 828	23 %
Rémunération concessions	153 736,37	423 164	294 797,	281 020	470 565,58	206 %
Chiffre d'affaires retraité	1 640 475,37	4 340 594	2 078 548	2 025 743	2 301 393,58	40 %
Production stockée	417 280	-417 280	-1	33 758	79 252	- 81 %
Reprises sur amortissements et provisions, transferts de charges hors rémunération concessions	40 944,63	60 491	73 733	40 623	30 718	- 25 %
Autres produits	4	5	4		1	- 75 %
Total des produits d'exploitation	2 098 702	3 983 810	2 152 287	2 100 128	2 411 362,77	15 %
Charges d'exploitation						
Autres achats et charges externes	1 006 498	2 555 665	583 502	640 558	734 763	- 27 %
Impôts, taxes et versements assimilés	35 201	55 341	54 463	21 666	33 545	- 5 %
Charges de personnel ¹³	1 193 089	1 308 486	1 313 541	1 449 123	1 314 208,98	10 %
Dotations d'exploitation sur immobilisations	7 504	15 780	18 412	22 690	20 855	178 %
Dotations d'exploitation sur actif circulant : dotations aux provisions		1 805			11 000	
Dotations d'exploitation pour risques et charges : dotations aux provisions					122 210	
Autres charges	3 100	12 221	577	1	4	- 100 %
Total des charges d'exploitation	2 068 523	3 784 535	1 807 748	1 960 401	2 060 940	0 %
1 - RÉSULTAT D'EXPLOITATION	30 178	199 274	344 538	139 727	319 705,58	959 %
Produits financiers						
Produits financiers de participations		2	10			
Produits des autres valeurs mobilières et créances de l'actif immobilisé				74	75	
Autres intérêts et produits assimilés	5 236	1 673	813	8	0	- 100 %
Reprises sur provisions et transferts de charges	59 060	12 465	19 053	34 201	40 182	- 32 %
Total des produits financiers	64 297	14 141	19 876	34 283	40 257	- 37 %
Intérêts et charges assimilées	13 429					
Total des charges financières	13 429					- 100 %
2 - RÉSULTAT FINANCIER	50 867	14 141	19 876	34 283	40 257	- 21 %
3 - RÉSULTAT COURANT AVANT IMPÔT	81 045	213 415	364 415	173 839	388 969	380 %
Total des produits exceptionnels	176	2	1 005	146	873	396 %
Total des charges exceptionnelles	346	53			25	- 93 %

¹³ Retraitées des frais de mise à disposition du directeur.

<i>structure et opérations propres en €</i>	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	Évolution 2016/2020
4 - RÉSULTAT EXCEPTIONNEL	-169	51	1 005	146	848	- 602 %
<i>Participation des salariés aux résultats de l'entreprise (IX)</i>	18 107	58 085	81 729	50 292	82 521	356 %
<i>Impôts sur les bénéfices</i>	1	35 325	64 356	23 111	99 484	
TOTAL DES PRODUITS	2 163 175	3 997 953	2 173 169	2 134 386	2 452 498	13 %
TOTAL DES CHARGES	2 100 407	3 877 998	1 953 833	2 033 804	2 244 686	7 %
BÉNÉFICE OU PERTE (Total des produits - total des charges)	62 768	119 954	219 335	100 583	207 812	231 %

Source : comptes sociaux SEM 47 retraités Un chiffre d'affaires soutenu et dynamique

Le chiffre d'affaires de la SEM a été retraité afin d'intégrer les rémunérations des concessions. Ce chiffre d'affaires retraité s'accroît de 40 % sur la période 2016-2020.

Tableau n° 4 : Composition et évolution du chiffre d'affaires retraité de la SEM 47 structure et opérations propres

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
<i>Ventes sur opérations propres (c/7061)</i>	0	2 511 848			64 587	
<i>Autres produits</i>	1 860	2 170	1 705	2 325	5 270	183 %
<i>Rémunération des mandats (c/70640007)</i>	1 334 323,84	1 347 295,92	1 588 995,38	1 680 634,86	1 712 371,28	28 %
<i>Rémunération des prestations de services (c/ 7061)</i>	150 555	56 116,25	193 051,26	61 763	48 600	- 68 %
Chiffre d'affaires structure opérations propres	1 486 738,84	3 917 430	1 783 751,64	1 744 722,86	1 830 828	23 %
<i>Rémunération des concessions (c/79120002 79120003 79120004)</i>	153 736	426 194	294 258	281 020	470 565,58	206 %
CA retraité (structure et opérations propres et rémunération concessions)	1 640 475	4 340 594	2 078 549	2 025 743	2 301 393	40 %
<i>Dont Total des rémunérations</i>	<i>1 638 614</i>	<i>1 829 605</i>	<i>2 076 303</i>	<i>2 023 418</i>	<i>2 231 536,86</i>	<i>36 %</i>

Source : CRC, d'après SEM 47

L'augmentation du CA est tirée par les rémunérations de la structure, compte tenu du faible chiffre annuel des opérations propres.

En 2017, le résultat s'est trouvé conforté grâce à une opération propre de construction et de vente de logements neufs, situés sur l'éco-quartier de Sainte-Bazille pour un montant de 2,5 M€, dans le cadre d'une VEFA (vente en l'état futur d'achèvement) avec Habitalys.

4.2.1.1 Les rémunérations de la SEM confirment la tendance à la diversification

Le volume de rémunération est un indicateur financier particulièrement suivi par la SEM 47 : en effet, son seuil de rentabilité est établi à partir d'un niveau de 2 M€ de rémunérations. Toutefois, le suivi de cet agrégat reste interne à la structure, cette donnée, y compris dans son volet prospectif, n'est pas partagée avec le conseil d'administration.

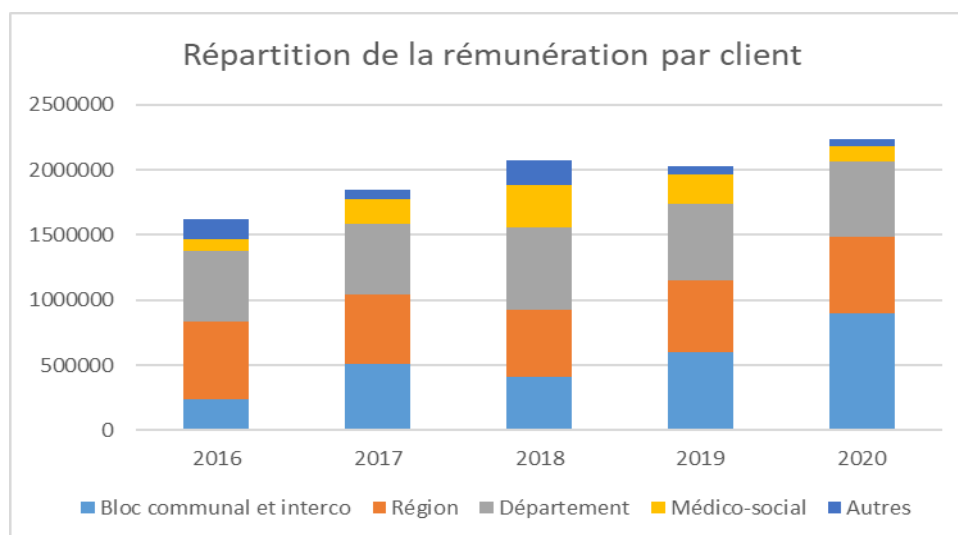
Tableau n° 5 : Évolution des rémunérations

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Nb de contrats en 2020
Rémunération des concessions	153 736,37	423 163,71	294 258,69	281 020,38	470 565,58	17
Rémunération des mandats	1 334 323,84	1 347 295,92	1 588 995,38	1 680 634,86	1 712 371,28	177
Rémunérations opérations propres	30 000,00	22 035,96	0,00	0,00	0	2
Rémunération prestations de services	150 555,00	56 116,25	193 051,26	61 763,00	113 186,90	
Rémunérations des opérations	1 668 615,21	1 848 611,84	2 076 305,33	2 023 418,24	2 296 123,76	

Source : CRC d'après les comptes SEM 47

Les rémunérations de la SEM résultent principalement des produits sur les mandats de la société et leur part est largement majoritaire sur la période (entre 73 % et 83 %). La part des concessions, cœur de métier de la SEM 47 à l'origine, semble se stabiliser selon les années entre 10 % et 20 % sur la période examinée mais reste soumise au rythme plus aléatoire des projets. Elle offre néanmoins une visibilité de plus long terme dans le carnet de commande.

Ainsi, la rémunération des concessions est faible. Cette diversité des sources de rémunération constitue néanmoins une force pour la SEM 47, compte tenu des aléas auxquels sont soumis les opérations d'aménagement.

Graphique n° 5 : Répartition de la rémunération par client

Source : d'après le logiciel GO7 SEM 47

La dépendance aux mandats du conseil départemental et du conseil régional a diminué conformément à la stratégie de diversification de la SEM 47, et dans la continuité des observations de la chambre régionale des comptes en 2012. Cette proportion de 69,6 % en 2012 est désormais réduite ; elle reste néanmoins supérieure à la moitié en 2020 (52,3 %), ce qui tend à conforter le maintien d'une stratégie de diversification.

La traduction de cette orientation dans le PMT de la SEM 47 vise à consolider un plan de charge à 3 ans avec un objectif de maintien d'un volume plancher de la rémunération à 2 M€. Dans l'hypothèse d'un renouvellement des marchés de mandats du conseil régional et du conseil départemental entre 2022 et 2023, le reliquat de rémunération à trouver serait alors entre 0,3 M€ et 0,5 M€/an¹⁴. On peut également noter la part légèrement croissante de la rémunération liée à l'activité dans le champ médico-social.

Le chiffre d'opérations¹⁵ démontre également une diversification de l'activité. La SEM utilise la notion de chiffre d'opérations qui revêt l'ensemble des investissements et travaux réalisés dans le cadre des opérations (et permet ainsi de mettre à jour la réalité de l'activité portée par les mandats, qui n'apparaissent pas dans les comptes). C'est un indicateur permettant de mesurer l'activité réelle de la SEM.

Le chiffre d'opérations calculé par la SEM 47 et présenté dans ses rapports de gestion s'élève à 31,7 M€ en 2016, en progression continue sur la période. Il atteint 45,8 M€ en 2020.

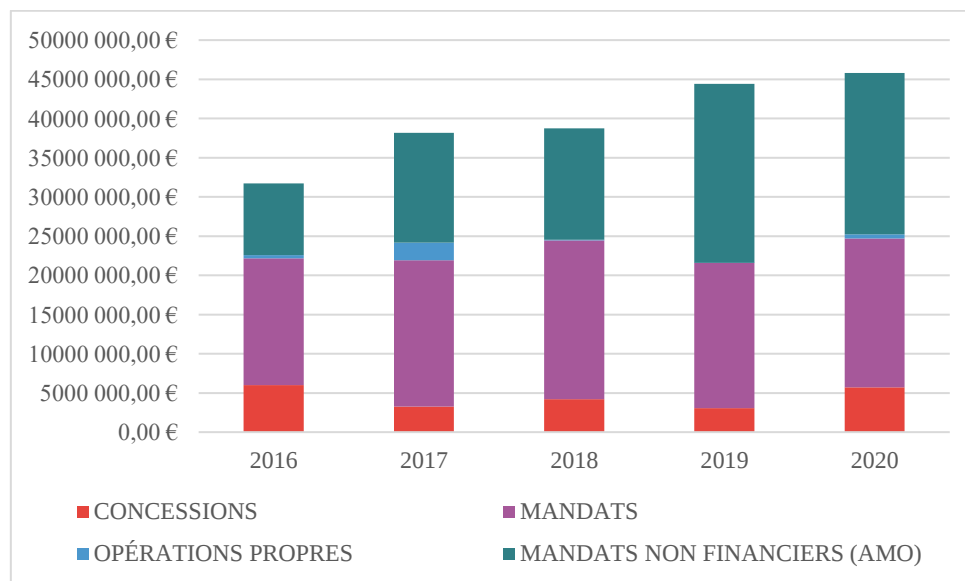
Cette donnée met en avant la baisse de l'activité concessions sur la période (- 49 %) alors qu'elle progresse globalement sur l'activité relative aux établissements médicaux sociaux (+ 136 %).

En outre, une analyse par nature permet également de mettre en avant une croissance de 125 % relatives aux missions d'AMO.

¹⁴ Étude Sémaphore, sur l'évolution de la SEM 47 en un outil à vocation patrimoniale, pages 9 à 11.

¹⁵ Il est calculé de la manière suivante :

- pour l'activité concession : flux TTC des comptes c/38 (stocks et encours de concession d'aménagement) hors acquisitions foncières et frais financiers ;
- pour les mandats financiers : flux des comptes c/4613 (Débiteurs divers et créditeurs divers, débours) et c/4617 (Débiteurs divers et créditeurs divers rémunérations) hors frais financiers ;
- pour les opérations propres : flux TTC des comptes c/33 (En-cours de production de biens (activité de construction – vente) hors acquisitions foncières et frais financiers) ;
- pour les mandats non financiers : il s'agit des données extra-comptables du montant des travaux pour lesquels la SEM a réalisé une prestation d'AMO.

Graphique n° 6 : Répartition et évolution du chiffre d'opérations par nature

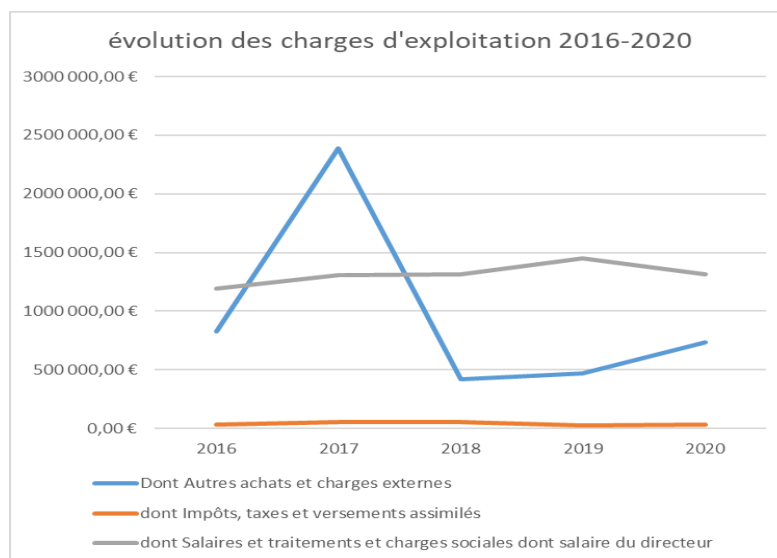
Source : rapports de gestion SEM 47 2016, 2017, 2018, 2019

4.2.1.2 Des charges d'exploitation stables malgré la croissance de l'activité

Tableau n° 6 : Évolution des charges

	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Charges d'exploitation	2 068 523	3 784 535	1 807 748	1 960 401	2 060 940	0 %
Charges financières	13 429				1 716	- 87 %
Charges exceptionnelles	346	53			25	- 93 %
Participation des salariés aux résultats de l'entreprise	18 107	58 085	81 729	50 292	82 521	356 %
Impôts sur les bénéfices		35 325	64 356	23 111	99 484	
Total des charges	2 100 407	3 877 998	1 953 833	2 033 804	2 244 686	7 %

Source : comptes sociaux de la SEM 47

Graphique n° 7 : Évolution des charges d'exploitation

Source : CRC d'après les comptes de la SEM 47

Si les charges globales augmentent de 7 % entre 2016 et 2020, sous le coup d'une part de la mise en place de la participation des salariés aux bénéfices (+ 356 %, soit 3,67 % des charges en 2020) et des impôts sur les bénéfices, les charges d'exploitation restent, quant à elles, relativement stables. Elles sont majoritairement constituées par la masse salariale (59 % en 2020).

4.2.1.2.1 Les charges de personnel

Tableau n° 7 : Évolution des charges de personnel

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Total rémunérations (dont personnel MaD)	1 193 088,75	1 308 486,15	1 313 541,07	1 449 123	1 314 208,98	+10 %
En % du CA	72,7 %	71,6 %	63,2 %	71,5 %	57,1 %	
Nb ETP au 31/12	16	18	19	19	20	+ 25 %

Source : comptes sociaux SEM retraités

La rémunération du directeur général délégué a été agrégée aux dépenses de rémunération afin de donner une image plus juste des coûts salariaux, lesquels augmentent de 10 % sur la période. Dans le même temps, l'effectif de la SEM s'est renforcé sur la période de quatre salariés supplémentaires : 16 salariés, 19 en 2019, 20 en 2020, ce qui explique l'augmentation de la masse salariale, dans un contexte de croissance de l'activité.

Cette augmentation reste ainsi raisonnable et le ratio masse salariale rapportée au chiffre d'affaires diminue sur la période, ce qui témoigne d'une recherche de sobriété.

4.2.1.2.2 Les achats et charges

Tableau n° 8 : Évolution des autres achats et charges externes retraités

<i>Autres achats et charges externes retraités en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
<i>Dont achats et charges externes opérations propres (c/605340 achats travaux VRD)</i>	417 280,38	2 003 478,36	0	33 759	652	- 81 %
<i>Dont achats et charges externes société frais généraux</i>	411 919	386 091	420 754	433 160	466	16 %
<i>Total Autres achats et charges externes</i>	829 625	2 390 900	420 753	469 919	8	- 33 %

Source : comptes sociaux SEM retraités

Les achats et charges externes sont en diminution de 33 % sur la période. Ils se composent d'achats de travaux destinés à assurer les opérations en propre avec un pic à 2 M€ en 2017, mais surtout de frais généraux imputables à la structure. Ces derniers augmentent en revanche de 5 % entre 2016 et 2019 (et de 16 % comparativement avec 2020). Cette augmentation des frais généraux est le fait d'une augmentation des charges de sous-traitance (+ 14,5 K€), des charges de location (+ 7,8 K€), d'assurances. *A contrario*, les charges d'honoraires et les frais de déplacements sont en diminution (respectivement - 8 K€ et - 5 K€). Les frais de séminaire correspondent à deux voyages d'entreprise adressés à l'ensemble du personnel, organisés en 2018 et 2019.

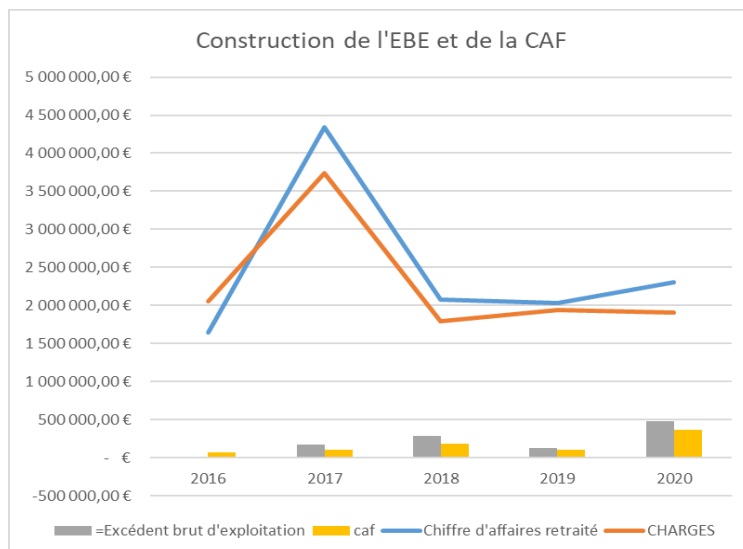
4.2.1.2.3 Les impôts

Les autres charges externes sont constituées par les impôts (35 201 € en 2016, 21 666 € en 2019) en diminution de 38 %.

En conclusion, il apparaît donc que la SEM a pris en considération les recommandations de la chambre lors de son contrôle en 2012 : ses charges d'exploitation sont aujourd'hui maîtrisées, les charges de personnel sont contenues et leur croissance est corrélée à celle de l'entreprise.

4.2.2 La capacité d'autofinancement et de l'excédent brut d'exploitation consolidés de la structure (société et opérations propres)

Graphique n° 8 : Construction de l'EBE et de la CAF



Source : CRC d'après les comptes SEM 47

Entre 2016 et 2019, l'excédent brut d'exploitation (EBE) de la structure s'améliore nettement (- 163 € en 2016, 473 775 € en 2020) en raison d'une augmentation continue du chiffre d'affaires retraité, alors que l'augmentation des charges est moins rapide. L'EBE de la structure représente 6 % du CA en 2019.

Cette augmentation est la conséquence de la réalisation d'une opération propre en 2017 ainsi que de la croissance du chiffre d'affaires sur la période, en même temps que de la stabilité des charges de structure.

4.2.3 Le bilan fonctionnel

4.2.3.1 L'augmentation des fonds propres

Tableau n° 9 : Le fonds de roulement et l'augmentation des fonds propres

<i>SEM 47 structure et opérations propres en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
<i>Réserves & reports à nouveaux</i>	588 943	651 711	771 666	991 001	1 091 585	85 %
<i>Résultat exercice</i>	62 768	119 955	219 335	100 584	207 812	231 %
<i>Total fonds propres</i>	651 711	771 666	991 001	1 091 585	1 299 396	99 %
<i>Provisions</i>	348 728	318 099	265 873	245 613	367 620	5 %
<i>Emprunts</i>	0	0	0	0	351 801	
<i>Total ressources stables</i>	1 000 439	1 089 765	1 256 874	1 337 198	2 018 818	102 %
<i>Immobilisations nettes</i>	13 953	43 852	35 879	31 383	546 492	3 817 %
<i>Total Emplois stables</i>	13 953	43 852	35 879	31 383	546 492	3 817 %
FONDS DE ROULEMENT	986 486	1 045 913	1 220 995	1 305 815	1 472 326	49 %

Source : comptes sociaux SEM 47

Sur la période 2016-2019, les ressources stables sont passées de 1 M€ à 1,3 M€, en hausse de 30 %, notamment en raison de l'augmentation des fonds propres.

Le résultat reporté est affecté sans distribution de dividendes, ce qui conduit à une progression des fonds propres.

Tableau n° 10 : Évolution des capitaux propres

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
<i>Capital social ou individuel</i>	518 500	518 500	518 500	518 500	518 500	0 %
<i>Réserve légale</i>	34 192	37 330	43 328	51 850	51 850	52 %
<i>Report à nouveau</i>	36 250	95 880	209 837	420 651	521 235	1 338 %
<i>Résultat de l'exercice</i>	62 768	119 954	219 335	100 583	207 812	231 %
Total des capitaux propres	651 710	771 664	991 000	1 091 584	1 299 396	99 %

Source : comptes sociaux SEM 47

Les fonds propres de l'entreprise correspondent au montant du capital social, des réserves, du compte de report à nouveau et du résultat de l'exercice en cours. La règle d'affectation de résultat veut que 5 % de celui-ci soit affecté en réserve légale jusqu'à ce que le montant de la réserve légale atteigne 10 % du capital social. En 2017, 5 998 € soit 5 % du résultat ont été affectés en réserve. En 2018, la SEM 47 a limité cette affectation à 3,88 % du résultat soit 8 521 €, et en 2019, le montant de la réserve légale correspondait à 10 % du capital. Il n'y a donc plus d'obligation d'affecter une part du résultat à ce poste. L'intégralité du résultat 2019 a donc été affectée en report à nouveau.

L'augmentation des fonds propres confère à la SEM 47 une plus grande solidité. Conjointement à l'augmentation de capital prévue en 2021, ceci la renforce dans sa stratégie, consistant à filialiser l'activité immobilière.

4.2.3.2 Le fonds de roulement

Compte tenu de l'augmentation des ressources stables de la société, le fonds de roulement (structure et opérations propres) a progressé de 49 %, de 0,98 M€ à 1,4 M€ en 2020. Cela lui permet d'assurer le financement de ses dépenses courantes de manière confortable (le ratio de fonds de roulement en jours passe de 157 jours en 2016 à 238 jours en 2019). De ce fait, la SEM 47 peut envisager de nouveaux projets en opérations propres ou au travers de son projet de filiale.

4.2.3.3 Le besoin en fond de roulement et la trésorerie : la perméabilité entre les activités

Tableau n° 11 : Évolution du BFR

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>BFR Structure + opérations propres</i>	92 817	- 375 201	59 786	116 611	5 042
<i>BFR mandats</i>	- 3 122 576	- 4 904 606	- 7 077 056	- 5 886 958	- 7 289 559
<i>BFR concessions</i>	1 633 308	1 087 809	2 590 314	3 335 482	4 086 303
<i>BFR SEM</i>	- 1 396 451	- 4 191 998	- 4 426 956	- 2 434 865	- 3 198 214

Source : SEM 47, FDR, BFR et trésoreries retraitées

Le besoin en fonds de roulement (BFR) constitue la somme nécessaire que la SEM doit posséder pour payer ses charges exigibles, en attendant de recevoir le paiement dû par ses clients. Le BFR témoigne de l'autonomie financière à court terme, il représente la somme d'argent nécessaire pour financer les charges sans avoir besoin d'encaisser ses clients en même temps.

Le BFR de la structure (consolidé avec les opérations propres) se trouve positif en 2016, 2018, 2019 et 2020 et traduit ainsi une difficulté à recouvrer des créances à court terme. Seule l'année 2017, du fait d'une opération propre importante, fait exception. Le BFR de l'activité concession est par ailleurs très largement positif et témoigne d'un défaut de trésorerie sur l'activité.

Pour autant, la trésorerie de la SEM 47¹⁶ est assurée. En l'occurrence, celle-ci est alimentée par l'activité des mandats portés par la SEM 47. En effet, les avances réalisées par les collectivités locales permettent de financer les travaux réalisés dans le cadre de ces contrats. Le volume de ces avances est ici élevé, puisqu'il préfinance l'activité concessions qui, faute de cette trésorerie, serait alors contrainte de réaliser des emprunts. En outre, cette trésorerie reste d'un niveau conséquent après le financement de la trésorerie des concessions. De ce fait, il pourrait être envisagé de revoir le taux de préfinancement des mandats par les collectivités locales.

¹⁶ La trésorerie correspond au calcul suivant : fonds de roulement – besoin en fonds de roulement.

La trésorerie s'établit à 3,7 M€ en 2019. Elle est composée de disponibilités car la SEM 47 ne dispose plus de placements en 2019.

Tableau n° 12 : Évolution de la trésorerie

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
<i>Disponibilités</i>	2 247 077	5 102 049	5 512 089	3 740 678	4 670 454	+ 108 %
<i>Placements</i>	135 861	135 861	135 861	0	0	- 100,00 %
<i>Trésorerie</i>	2 382 938	5 237 910	5 647 950	3 740 678	4 670 454	+ 96 %

Source : comptes sociaux de la SEM 47

La trésorerie provient essentiellement des opérations. La trésorerie est organisée en « pool » avec une gestion comptable individualisée opération par opération. Les autres comptes concernent des emprunts.

La chambre relève que la situation financière de la SEM 47 s'améliore depuis 2016 et permet d'envisager une nouvelle stratégie de développement. Sa dépendance aux mandats sur le patrimoine régional et départemental est moindre, mais reste élevée. Aussi, sa diversification reste un enjeu. À ce titre, le renforcement de ses fonds propres lui confère une capacité de diversification dans le champ de l'immobilier. Toutefois, elle déplore que la situation de trésorerie conduise à compenser un besoin en fonds de roulement positif pour les concessions par un BFR négatif sur les autres activités de la structure.

4.2.4 L'analyse financière succincte de l'activité concessions

4.2.4.1 Le chiffre d'affaires des concessions

Tableau n° 13 : Évolution du chiffre d'affaires des concessions

<i>Libellé et compte (en €)</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
<i>Cessions de terrains</i>	1 771 981	7 632 825,17	1 586 770,18	1 186 513,44	3 319 869,96	87,35 %
<i>Loyers</i>	37 837,42	42 641,66	49,99	19 320,45	41 092,39	8,60 %
<i>Subventions nationales</i>				10 617,25		
<i>Participation du concédant</i>	520 000	779 300,63	960 699,37	1 299 550,00	877 795,34	68,81 %
<i>Participation estimative du concédant</i>	- 1 344 498,86	2 364 626,87	- 90 213,21	- 1 767 851,21	474 967,34	- 100,00 %
<i>Produits financiers</i>	17 112,43	78,74	4 341,26	56,07		955,91 %
<i>Autres produits</i>	3 666,66	21 720,18	38 875,72	- 674,74	38 716,81	372,36 %
<i>Total Production vendue</i>	1 006 098,65	10 841 193	2 500 523,31	747 531	4 752 441,84	87,35 %

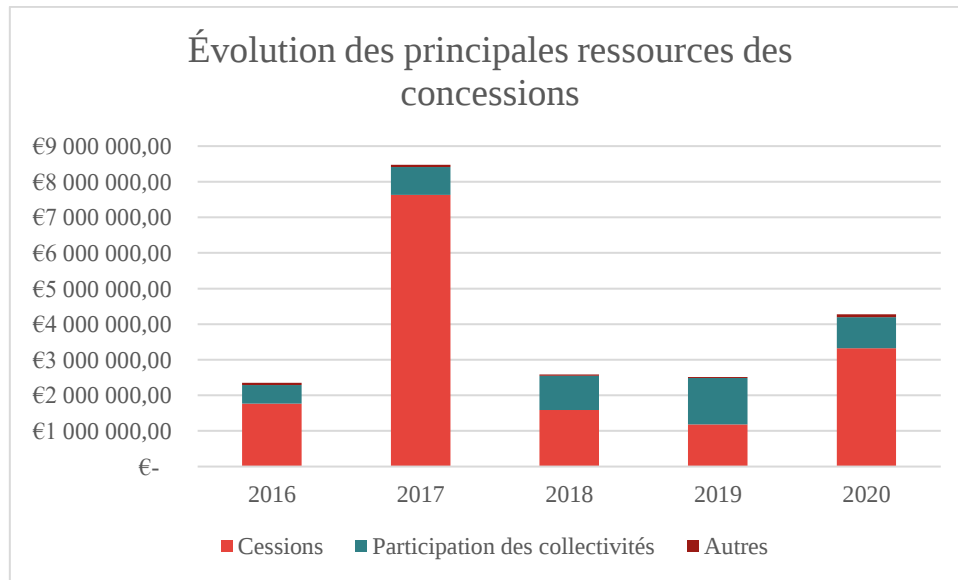
Source : comptes sociaux SEM 47 retraités

L'analyse du compte de résultat permet d'observer un chiffre d'affaires de l'activité concessions qui connaît d'importantes variations. Celle-ci dépend essentiellement du rythme

de cession des terrains qui connaît des évolutions nombreuses sur la période. En 2017, le résultat des ventes est élevé du fait de cessions importantes (sur Confluence II, 4 M€ de cessions foncières au syndicat mixte Valorizon, et 1 M€ à Biocoop, 1,1 M€ de cessions sur André Thévet).

2020 apparaît également comme une année de nombreuses cessions foncières.

Graphique n° 9 : Évolution des principales ressources des concessions

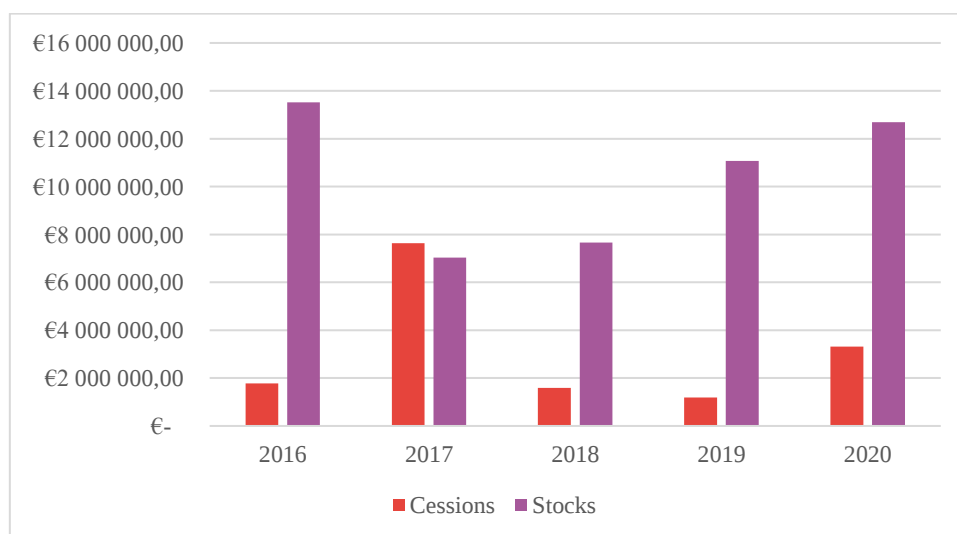


Source : CRC, d'après les comptes de la SEM 47

On peut également signaler la faiblesse des produits financiers, alors que l'activité de placement est autorisée et pourrait constituer une ressource. En revanche, le développement de la ressource en loyers est le fait de l'ouverture de bâtiments à la location (pépinière Agrinove, André Thévet), activité nouvelle pour la SEM 47.

En 2016, ce chiffre d'affaires concernait 13 opérations d'aménagements ; en 2020, on dénombre 17 opérations d'aménagement.

Le rythme des cessions a été jusqu'à présent moins rapide que la reconstitution des stocks, ce qui démontre que la SEM porte une charge qu'il convient de surveiller. Toutefois, selon la SEM, depuis un an, les cessions s'accroissent depuis 2021. Enfin, c'est en réalité le plus souvent le concédant qui supporte le risque final, au terme des contrats.

Graphique n° 10 : Cessions foncières et stocks

Source : CRC, d'après les comptes de la SEM 47

4.2.4.2 La rémunération des concessions

La rémunération des concessions, qui constitue une charge dans les comptes de l'activité et une recette dans les comptes de la structure augmente sur la période : elle est notamment tirée par la rémunération des activités de coordination opérationnelle et de commercialisation. Une reprise significative de l'activité est marquée en 2020, notamment du fait de la croissance des cessions.

Tableau n° 14 : Détail de la rémunération sur concessions

Comptes (en €)	concessions	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2016
c/ 7912002	Rémunération sur acquisitions	1 088,36	1 092,96	-13 200,00	7 454,81	3 898,45	258,19 %
c/79120003	Rémunération coordinations opérationnelles	113 142,62	189 970,48	220 303,99	190 569,24	291 308,92	157,47 %
c/79120004	Rémunération commercialisation	39 505,39	232 100,27	87 154,70	82 996,33	175 358,21	343,88 %
Total	Rémunération	153 736,37	423 163,71	294 258,69	281 020,38	470 565,58	206,09 %

Source : CRC, d'après les comptes de la SEM 47

4.2.4.3 L'endettement : emprunts et avances

Seule l'activité concession est financée par de l'emprunt, compte tenu de son caractère spécifique en trésorerie.

L'endettement sur les concessions augmente de 18 % sur la période avec une reprise significative en 2019 et 2020. Des conventions de garanties d'emprunts auprès des collectivités actionnaires de la SEM 47 viennent atténuer l'essentiel du risque d'insolvabilité : chacun de ces emprunts comprend une part garantie, le montant du capital non garanti est de 1 285 K€ à fin 2019.

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
<i>Emprunts (concessions)</i>	4 028 999	3 254 539	2 706 937	3 648 787	4 748 038	18 %

Source : CRC d'après SEM 47

Cette activité se finance également par des avances consenties par les collectivités : elles s'élèvent à 597 K€ en 2019.

4.2.4.4 Un besoin en fonds de roulement qui démontre une absence de trésorerie de l'activité concessions

Tableau n° 15 : Évolution du besoin en fonds de roulement

<i>En €</i>	2016 Concessions	2017 Concessions	2018 Concessions	2019 Concessions	2020 Concessions
<i>En-cours / Stocks</i>	13 513 485	7 031 807	7 666 518	11 071 308	12 689 113,89
<i>Avances et acomptes versés</i>		19 145	21 028	10 840	110 321,79
<i>Créances</i>	1 845 987	1 459 226	885 959	926 050	597 938,54
<i>Charges constatées d'avance</i>		1 247 601	788 587	38 166	180 428,36
<i>- Emprunts Concessions</i>	4 028 999	3 254 539	2 706 937	3 648 787	4 304 768,10
<i>- Provisions Concessions</i>	6 800	728 905	91 045		-
<i>- Dettes</i>	5 887 202	1 999 962	1 656 289	1 726 712	1 715 383,26
<i>- Produits constatés d'avance</i>	3 803 163	2 686 564	2 317 507	3 335 383	3 471 348,14
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	1 633 308	1 087 809	2 590 314	3 335 482	4 086 303,08

Source : comptes sociaux de la SEM 47

Le besoin en fonds de roulement des opérations de concession est positif sur toute la période et en augmentation. Il correspond au financement à court terme des décalages des flux de trésorerie entre les décaissements et les encaissements liés aux opérations des concessions. Ainsi, c'est la trésorerie des mandats qui assure celle des concessions (cf. paragraphe 4.2.3.3.).

5 LES PROCÉDURES ET LES CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS DE CONCESSION DE LA SEM 47

L'analyse présentée dans cette partie s'appuie sur les contrats de concession et leurs avenants, ainsi que sur les comptes rendus annuels à la collectivité locale (CRACL ou CRAC), conformément aux termes de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme¹⁷. Ces comptes rendus sont communiqués chaque année à l'assemblée délibérante de l'autorité concédante qui les contrôle et les approuve, et permettent d'estimer l'avancement de l'opération d'aménagement et d'enregistrer le montant de la participation acquise par la SEM.

L'instruction se fonde essentiellement sur les CRAC de 2016 à 2019, et est complétée, lorsque nécessaire par les CRAC des années précédentes, ainsi que sur les projets de CRAC 2020 lorsque cela a été possible. Le projet de CRAC 2020 a été utilisé lorsque cela s'est avéré possible.

Sur les 17 concessions d'aménagement en cours, l'instruction a porté sur 6 d'entre elles présentant le plus gros déficit avant participation de la collectivité ; toutes relèvent du champ de l'action économique des collectivités concédantes. Il s'agit des contrats de la Confluence (I et II) à Damazan, de Marmande Sud (I et II), d'André Thévet à Tonneins et Agrinove à Nérac. Ceux-ci sont présentés de manière plus descriptive et détaillée à l'issue de cette partie.

¹⁷ Dans le cas où une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités qui a décidé de mener une opération publique d'aménagement au sens du présent livre en confie la réalisation à un aménageur dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 300-4 et décide de participer au coût de l'opération, la convention précise à peine de nullité :

- 1° Les modalités de cette participation financière, qui peut prendre la forme d'apports en nature ;
- 2° Le montant total de cette participation et, s'il y a lieu, sa répartition en tranches annuelles ;
- 3° Les modalités du contrôle technique, financier et comptable exercé par la collectivité ou le groupement contractant ; à cet effet, la société doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en annexe :
 - a) Le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la convention, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ;
 - b) Le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ;
 - c) Un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice.

L'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de la collectivité ou du groupement contractant qui a le droit de contrôler les renseignements fournis, ses agents accrédités pouvant se faire présenter toutes pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification. Dès la communication de ces documents et, le cas échéant, après les résultats du contrôle diligenté par la collectivité ou le groupement contractant, leur examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante, qui se prononce par un vote.

La participation visée aux trois premiers alinéas est approuvée par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement contractant. Toute révision de cette participation doit faire l'objet d'un avenant à la convention approuvé par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement contractant au vu d'un rapport spécial établi par l'aménageur.

5.1 Des contrats qui pourraient relever du droit des marchés

5.1.1 Le droit applicable

Le droit des concessions d'aménagement a été discuté en droit administratif français, ayant pendant longtemps fait l'objet de dérogations ; sa codification s'est structurée progressivement. Compte tenu de la durée des contrats qui sont examinés, un rapide aperçu de cet historique apparaît nécessaire.

La loi du 18 juillet 1985 définit et met en œuvre les principes d'aménagement, et établit la première version de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme. À cette date, les contrats visant à confier l'aménagement d'une zone à une personne tierce ne font pas l'objet de publicité ni de mise en concurrence ; la loi du 9 février 1994 les exclut explicitement du champ de la délégation de service public auquel s'applique la loi Sapin. La loi SRU du 13 décembre 2000 vient préciser les conditions de réalisation de l'équilibre économique de ces contrats, et la manière dont celle-ci se trouve contrôlée par l'autorité concédante. Elle ouvre ainsi la possibilité d'une participation publique dans le cadre des concessions publiques, et pose l'existence de conventions privées aux risques de l'aménageur. En 2000, ces situations ne sont pas soumises aux règles de publicité et de mise en concurrence.

À l'issue d'un bras de fer entre la commission européenne et la France, celle-ci publie le 31 juillet 2006 un décret qui prévoit l'obligation de mise en concurrence pour les concessions dans lesquelles le concessionnaire se rémunère substantiellement sur l'opération. Ce même décret permet également d'établir une distinction entre les concessions d'aménagement dans lesquelles le concessionnaire n'est pas rémunéré substantiellement par les résultats de l'exploitation, qui dépendent du régime des marchés publics, et celles dans lesquelles le concessionnaire tire une rémunération substantielle des résultats de l'exploitation et qui ressortent du décret du 31 juillet 2006.

Cette distinction adossée à la notion de risque est codifiée depuis 2016¹⁸ au code de l'urbanisme, qui introduit la notion de « transfert de risque économique » dans les articles R. 300-4 à R. 300-9. La création du code de la commande publique en 2018 est venue conforter cette distinction entre les contrats qui transfèrent un risque économique et ceux qui ne le transfèrent pas et la soumission de ces différentes catégories de contrats à des procédures distinctes.

Par conséquent, il convient de distinguer deux régimes de contrats de concession, selon que ceux-ci font porter le risque au concédant ou au concessionnaire. On considère que le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés pour réaliser l'opération d'aménagement. Les risques économiques pour l'aménageur ont généralement trait aux terrains à aménager et au risque commercial lié à leur commercialisation une fois les terrains viabilisés.

¹⁸ Version liée à la modification par décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession.

5.1.2 Les conséquences sur les contrats examinés

L'analyse qui suit s'appuie sur les contrats étudiés spécifiquement lors de l'instruction ; toutefois, celle-ci se trouve corroborée par la majorité des contenus des autres contrats de concession, pour lesquels les rédactions-types ont été vérifiées.

C'est au juge administratif qu'il revient de qualifier la nature des contrats. Toutefois, pour les contrats examinés dans le cadre de l'instruction, il apparaît que la majorité des opérations sont portées par le concédant, qui en assume le risque. En effet, dans les situations d'espèce, on retrouve notamment une caractéristique que le juge a déjà pu qualifier : ainsi, un contrat dans lequel figure une clause selon laquelle, en cas de refus de l'autorité concédante de modifier le montant de sa participation financière, l'aménageur peut résilier la convention unilatéralement, peut être qualifié de marché du fait de l'absence de risque économique¹⁹. En l'occurrence, le concessionnaire peut résilier de plein droit dès lors que de nouvelles charges « *provenant de faits non imputables à l'aménageur* » modifient l'équilibre financier de la concession.

Une telle clause figure explicitement dans l'article 16-4 de cinq des six contrats étudiés ; le contrat Agrinove prévoit, pour ce qui le concerne, en cas de non aboutissement des négociations liées à une modification du contrat, la possibilité de résilier celui-ci à l'initiative de la partie la plus diligente. Cette mention s'appuie sur une liste des risques qui doivent entraîner la renégociation du contrat, parmi lesquels (outre les décisions unilatérales du concédant) figurent des événements qui enlèvent en réalité toute part de risque au concessionnaire, compte tenu des missions qui lui sont confiées : l'évolution du prix d'acquisition, l'augmentation du coût des travaux résultant de faits imprévisibles, etc. En outre, à l'exception d'Agrinove, chacun de ces contrats prévoit une reprise des invendus par la collectivité publique, ce qui supprime le risque financier au terme du contrat et pourrait suffire à qualifier les contrats en marchés²⁰ ; le contrat d'Agrinove prévoit en revanche le rachat de ces invendus par le concédant. Enfin, les résultats de chacune de ces opérations doivent *in fine* revenir à la collectivité, même lorsqu'ils sont positifs (ici encore, à l'exception d'Agrinove).

Cet aspect juridique est un préalable d'analyse nécessaire, en ce qu'il établit sous quel régime la passation puis l'exécution de ces contrats se réalisent, avec l'ensemble des implications juridiques, financières et fiscales que cela implique. La SEM 47 n'est qu'exécutante de ces contrats, mais ceux-ci établissent le cadre de sa relation avec les donneurs d'ordre.

Par conséquent, la SEM 47 est invitée à renforcer la qualification juridique de ses contrats afin de se mettre en cohérence avec les réglementations qui s'imposent. L'impact d'une requalification pourrait toucher notamment le statut fiscal des versements perçus des collectivités (prix ou subvention).

Recommandation n° 7 : renforcer la qualification juridique des contrats de concession et préciser la nature des risques portés, afin de fiabiliser la qualification des versements perçus des collectivités et leur statut fiscal.

¹⁹ TA Nantes, 26 septembre 2012, *Mme Guibert*.

²⁰ CJCE, 18 janvier 2017, *Auroux*.

5.2 La passation et les conditions de modification des contrats

Pour les six contrats étudiés, il y a bien eu une mise en concurrence de la part des collectivités concédantes ; l'instruction ne s'est toutefois pas intéressée aux modalités de cette mise en concurrence, s'agissant du contrôle de la SEM 47 et non de celui des autorités concédantes.

Il convient néanmoins de noter que dans toutes ces situations, l'offre de la SEM 47 a constitué une réponse unique. La concurrence est faible dans ce domaine en Lot-et-Garonne, et les projets d'aménagement considérés supposent un portage foncier long, que peu de structures sont prêtes à consentir, bien que la collectivité en assume le risque.

En revanche, l'application des normes en matière de modification de ces contrats par la SEM 47 et ses concédants apparaît partielle.

5.2.1 Des modifications peu formalisées malgré leur poids

Lorsqu'un contrat suppose d'être modifié, celui-ci peut l'être sans nouvelle procédure dans certaines situations expressément prévues. Ainsi en est-il pour les marchés (articles R. 2194-1 et suivants du code de la commande publique), comme pour les concessions (articles 3135-1 et suivants du code de la commande publique). Il serait de bonne gestion, lorsque ces modifications induisent des évolutions significatives au contrat, de les entériner par avenant, ce que le droit rend obligatoire dès lors qu'il y a une modification du montant de la participation. Le président de la SEM 47, suivant les préconisations de la chambre, s'engage à accorder une plus grande vigilance à l'établissement des avenants aux concessions d'aménagement.

Des évolutions apportées au contrat de la zone Confluence I peuvent par exemple illustrer des modifications conséquentes n'ayant pas fait l'objet d'avenant(s), sans présager pour autant qu'elles relèvent ou non des exceptions précitées du droit de la commande publique. Ainsi, en 2016, le volume des travaux à réaliser est modifié et génère une baisse de 22 % du montant global de l'opération. En 2018, toutefois, le projet est réévalué et subit cette fois une variation de + 20 %. En 2018, le contrat de la Confluence II est modifié, et 14,8 ha de projet sont retirés de l'opération (avec un impact de 2 M€ sur la participation du concédant). Ces différentes évolutions du périmètre des travaux ou de l'ampleur du projet, malgré leur volume significatif, figurent uniquement dans les CRAC, sans autre formalisation.

5.2.2 Les conditions d'exonération de la mise en concurrence ne sont pas vérifiées

L'équilibre économique en faveur du titulaire, introduisant des conditions susceptibles de modifier la procédure de passation initiale, voire modifiant considérablement l'objet du marché, ne peut être affecté sans une nouvelle procédure de mise en concurrence. Ce principe, affirmé dans le code de la commande publique de 2019, repose sur des principes de jurisprudence antérieurs, qui pourraient se trouver appliqués aux contrats de concession dont la SEM 47 est aujourd'hui titulaire. Ces modifications pourraient alors présenter un risque pesant prioritairement sur le donneur d'ordre, mais non sans conséquence sur la SEM.

À titre d'exemple, l'absence de mise en concurrence dans le projet de Confluence II, lors de l'émergence d'un projet de station d'épuration entre 2015 et 2017, peut questionner. Il en est de même pour la révision du bilan du même contrat, avec une augmentation de 38 % en 2015 visant à élargir le périmètre de la zone. Ces situations semblent témoigner de la réactivité nécessaire imposée à la SEM 47, d'autant plus forte dans le secteur du développement économique que la négociation des délais avec les entreprises relève de logiques de marché qui échappent aux acteurs locaux. Toutefois, l'exigence de mise en concurrence s'impose dès lors que le concédant entend apporter des modifications substantielles au contrat, à plus forte raison si celui-ci relève du droit des marchés.

Par conséquent, sauf à ce que la SEM 47 mène une réflexion sur un changement de statut, menant par exemple à une SPL, ou sur tout autre mode d'organisation ouvrant la possibilité de contrats « *in house* » (à la condition de mettre en œuvre un contrôle analogue²¹), les normes de la commande publique doivent s'appliquer aux contrats, quelle qu'en soit la nature juridique, marché ou concession.

5.3 La rédaction des contrats et leurs principales caractéristiques

5.3.1 Les hypothèses présentées au bilan

Chacun des contrats de concession se caractérise par un périmètre géographique au sein duquel, dans un cadre fixé lors de la consultation par la collectivité, l'aménageur présente un modèle d'aménagement dans lequel il acquiert du foncier et / ou de l'immobilier, le viabilise et y apporte les équipements publics nécessaires à son fonctionnement, avant de revendre des lots de foncier (ou d'immobilier bâti). Ce modèle fait l'objet d'un bilan financier (« bilan initial ») contractuel, et actualisé chaque année au vu de la réalité de l'activité du contrat.

Les opérations examinées lors de l'instruction sont des opérations d'aménagement de zones d'activité économique. Toutes ne disposent pas du même niveau de détail permettant l'établissement du bilan. Néanmoins, trois variables notamment sont essentielles pour la compréhension des bilans : le coût et le rythme d'achat du foncier, le coût des travaux et les hypothèses de recettes de cession. Pour les contrats de la Confluence (I et II) et de Marmande Sud (I et II), est annexée au contrat une note technique renvoyant à des informations sur la répartition des postes à financer et sur les hypothèses retenues. Toutes disposent d'un bilan initial.

5.3.1.1 Le coût et le rythme d'achat du foncier

Certains contrats prévoient un phasage de l'opération, ce qui permet par définition d'établir des hypothèses d'achat plus précises pour les acquisitions dans les premières phases.

²¹ CAA Lyon, 7 novembre 2012, *Association de défense Marsannay-la-Côte*, CJUE, 29 novembre 2012, *Econord SpA* : les collectivités actionnaires peuvent attribuer des contrats sans mise en concurrence, à la condition qu'elles détiennent une partie du capital de la structure et qu'elles participent réellement (à savoir avec un pouvoir de décision) aux organes de direction de l'entité.

Les acquisitions peuvent connaître des ajustements au fil du contrat. Dans les contrats les plus récents, le prix d'achat du foncier fait l'objet d'une clause de revoyure entre l'aménageur et le concédant, qui doit permettre au premier de bénéficier d'une participation d'équilibre complémentaire le cas échéant.

En outre, l'instruction a pointé des modifications de périmètre, qui n'ont pas suscité de mise en concurrence. Sans préjuger que ces modifications ne relèvent pas des exceptions autorisées par le code de la commande publique, elles ont modifié les hypothèses de départ sur les charges d'acquisitions foncières.

5.3.1.2 Le coût des travaux

En revanche, les hypothèses retenues pour le montant des travaux à réaliser ne sont pas ou peu précisées dans les documents annexes aux contrats. Lorsque le contrat fait lui-même référence à un programme des équipements publics, annexé au dossier de ZAC²², celui-ci n'est pas annexé au contrat de concession. Il est par conséquent impossible de recouper le coût des travaux au regard des équipements prévus sur la zone. En outre, ces documents qui définissent le programme des équipements publics, au titre du dossier de réalisation de la ZAC dans le cadre de la procédure d'urbanisme, ne sont pas chiffrés.

Ce défaut de précision vient ainsi renforcer l'idée que la participation de la collectivité correspondrait davantage à une participation d'équilibre, plus qu'à une participation « *notamment destinée à financer les équipements publics en fonction du bilan prévisionnel* » (formule retenue dans les contrats des opérations André Thévet, Marmande 2, Confluence 2). Toutefois et afin d'éclairer les décisions des élus lors de leurs délibérations sur ces contrats, il apparaîtrait utile de communiquer de telles données.

5.3.1.3 Les recettes de cession

Les bilans annexés aux contrats établissent les prix de cession : ceux-ci ne sont pas uniformes sur un contrat (en fonction de la taille des lots et de leur positionnement).

Il est cependant intéressant de noter que les contrats de Marmande Sud II et de la Confluence, conclus tous deux en 2013 et présentant des caractéristiques similaires (les deux zones sont adossées à l'autoroute, distantes de 25 km) prévoyaient au bilan initial des coûts de cession différents : entre 15 et 20 €/m² sur la Confluence II, 12 €/m² sur Marmande Sud II. Pour cette dernière zone, une révision de ce prix est mentionnée au CRAC 2016 ; il s'établit désormais entre 18 €/m² et 20 €/m². La concurrence entre les deux zones, si elle existe, ne s'appuie donc plus sur le prix du foncier. En revanche, pour Marmande Sud I, seuls les documents du CRAC 2020 indiquent un prix de cession à 22 €/m² (précédemment 12 €/m²). La SEM explique l'écart de prix sur les ZAC Marmande Sud par la réalisation de bassins de gestion des eaux pluviales qui ne sont pas à la charge des acquéreurs contrairement aux ZAC de la Confluence.

Le prix des fonciers nus sur André Thévet et sur Agrinove est aujourd'hui estimé à 15€/m², ce qui semble cohérent compte tenu de positionnements éloignés des axes nationaux.

²² Confluence I et II, Marmande Sud I et II.

Il convient également de noter que ce prix de vente peut subir des modifications en fonction des prospects ; dans les contrats les plus récents, cette hypothèse est strictement prévue et suppose une participation d'équilibre de la collectivité. Quelques occurrences ont été relevées au cours de l'instruction. Les collectivités concédantes doivent tirer les conséquences de ces remises de prix, qui relèvent ainsi du régime des aides économiques, dès lors qu'elles bénéficient directement à une entreprise dans le cadre de son projet d'implantation.

5.3.2 Les durées

Par principe, la durée d'un contrat de concession est relativement longue, compte tenu des délais nécessaires à la fois en aménagement (du fait des contraintes environnementales et urbaines qui pèsent sur ce type de contrats) mais également à la commercialisation.

Tableau n° 16 : Durée des contrats analysés

	Confluence I	Confluence II	Marmande Sud I	Marmande Sud II	André Thévet	Agrinove
Année de départ	2006	2013	2013	2013	2015	2017
Durée initiale (ans)	10	12	8	12	10	20
Durée modifiée (ans)	18	12	8	12	10	20
Année d'échéance	2024	2025	2021	2025	2025	2037
Surface restant à commercialiser (CRAC 2019)	10 ha	nc	11,2 ha	18,7 ha	9,47 ha (bâti)	25 ha

Source : CRC d'après les documents contractuels des concessions de la SEM 47

Seul le contrat de Marmande Sud I fait l'objet d'une durée inférieure à 10 ans (8 années), du fait du caractère particulier de ce contrat, qui fait suite à l'annulation du contrat précédent par la Cour administrative d'appel. Ce contrat est toutefois trop court, et la SEM 47 a indiqué au cours de l'instruction que celui-ci ferait l'objet d'un avenant au cours de l'année 2021 afin d'assurer sa prolongation de 4 ans. Cela correspond à une augmentation de 50 % de la durée du contrat ; cette augmentation apparaît néanmoins réaliste au regard des surfaces restant à commercialiser.

Comme il sera présenté dans les paragraphes ci-après, le contrat relatif à la zone de la Confluence I a connu deux prolongations successives en 2016 (5 ans) puis en 2020 (3 ans), portant ainsi le contrat de 10 à 18 années, soit une augmentation globale de la durée de 80 %.

5.3.3 La rémunération

5.3.3.1 Le système de rémunération

Le système de rémunération du concessionnaire est aujourd'hui détaillé dans les contrats, faisant apparaître différentes catégories. Aucune de ces rémunérations n'est adossée à une évaluation du temps passé sur le projet, faute de comptabilité analytique. En ce sens, la SEM 47 n'a pas suivi les recommandations de la chambre en 2012. Toutefois, elle note aujourd'hui que ce système de rémunération s'appuie généralement sur le degré d'avancement du projet, au regard des différents types d'interventions que la SEM 47 doit réaliser tout au long du contrat.

Sur le contrat le plus ancien (Confluence I datant de 2003), le système de rémunération reste néanmoins faiblement détaillé.

Pour les contrats plus récents (à partir de 2013), la rémunération est adossée à un pourcentage du coût des travaux ou du prix des cessions (avec des ajustements s'agissant de cessions à des entités publiques). Elle est forfaitaire pour la liquidation des contrats. Les rémunérations relatives aux acquisitions font l'objet de différents forfaits en fonction des types de situations de vente (et de leur degré de complexité) et dans les situations les plus récentes, elles sont complétées par un bordereau de prix en fonction des missions réalisées.

Ainsi, le système de rémunération mis en place apparaît, au fil du temps, se mettre en cohérence avec l'avancement de l'opération et la nature des opérations réalisées. On peut toutefois souligner que les critères permettant d'établir les forfaits, et notamment le forfait sur les acquisitions, ne sont pas explicités. Or, celui-ci a presque doublé entre la signature des contrats de Marmande Sud II et Confluence II (2013) d'une part (de 750 € à 1 100 € selon les actes à réaliser), et la signature du contrat Agrinove, quatre ans plus tard (soit entre 1 350 € et 2 170 € selon les actes à réaliser).

5.3.3.1.1 Le niveau des rémunérations

Tableau n° 17 : Les rémunérations sur concessions

En €	Confluence I	Confluence II	Marmande Sud I	Marmande Sud II	André Thévet	Agrinove
Total rémunérations perçues fin 2019	497 618	352 986	144 393	63 407	413 024	71 786
Moyenne annuelle	33 175	44 123	18 049	7 926	68 837	11 964
<i>Prévisionnel annuel (bilan initial)</i>	<i>33 061</i>	<i>85 000</i>	<i>57 513</i>	<i>45 600</i>	<i>65 399</i>	<i>32 437</i>

Source : CRC d'après les documents contractuels des concessions de la SEM 47

La réalisation des rémunérations est à comparer au prévisionnel attendu dans le contrat initial. Seuls les contrats de Confluence I et André Thevet semblent atteindre leurs objectifs (compte tenu du manque de recul sur le contrat Agrinove, il est encore difficile de porter un regard sur le niveau de rémunération perçue). La rémunération des contrats Confluence II, Marmande Sud I et II apparaît faible au regard des montants attendus au moment de la signature

du contrat. Une reprise de la commercialisation de ces deux zones devrait constituer une ressource pour la structure SEM.

5.3.4 La participation de la collectivité

Tableau n° 18 : La participation aux concessions

Montant de la participation	Confluence I	Confluence II	Marmande Sud I	Marmande Sud II	André Thévet	Agrinove
Contrat initial	4,6 M€	5,5 M€	135 K€	2,7 M€ + TVA	1 M€+ TVA	5 M€+TVA
Avenant (date)	4,7 M€ (2007)	5,7 M€ (2015)		1,3 M€ (2020) dont : - 666 K€ +TVA - 670 K€ de participation d'équilibre	1M€ et requalification en participation d'équilibre (2020)	4,94 M€ + TVA 56K€ d'apport en nature (2017)
Besoin inscrit au dernier CRAC (2019)	4,2 M€	3,7 M€	635 K€	1,3 M€	850 K€	4,94 M€

Source : CRC d'après les CRAC de la SEM 47

Les concessions d'aménagement sont soumises à différents types de participations : des participations pour le financement des équipements publics, des participations pour complément de prix et des participations destinées à combler le déficit d'une opération.

La loi SRU du 13 décembre 2000 prévoit que toute modification de la participation initiale doit s'inscrire dans un avenant à la « *convention publique d'aménagement* » et qu'un tel avenant ne pourra être conclu qu'après l'arrêté (et l'approbation) des comptes annuels de la SEML.

La nécessité de procéder à une modification de cette participation s'affiche dans les CRAC et doit être entérinée par avenant par l'autorité concédante. Toutefois, la loi n'impose pas à la collectivité d'automatisme de la révision de la participation. Pour la SEM, ceci constitue une fragilité, puisqu'elle présente un bilan en amont d'une délibération de la collectivité, qui n'est pas tenue d'accepter la variation de sa participation.

Ainsi sur Marmande Sud I, comme cela est évoqué au paragraphe 5.4.2.1, une participation de la collectivité s'avère nécessaire, mais celle-ci n'a pas encore procédé à un avenant ni mobilisé les crédits en conséquence. Seul le CRAC fait état de cette modification de la participation. Or, la chambre rappelle qu'aux termes de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, lorsque la collectivité et la SEM ont convenu d'une modification du montant de la participation, la révision de cet apport doit faire l'objet d'un avenant au contrat, approuvé par l'organe délibérant du concédant.

Recommandation n°8 : aux termes de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, formaliser par avenant au contrat, approuvé par l'organe délibérant du concédant, la révision de la participation financière de ce dernier.

En outre, les situations de Marmande Sud II et d'André Thévet présentent une singularité au plan fiscal. En effet, des avenants sont venus modifier la qualification des participations, ce qui semble avoir pour conséquence de modifier leur statut fiscal. Or, le risque de requalification de ces contrats en marchés publics induit qu'ils sont par conséquent soumis à un prix. Ce prix ne pourrait alors s'exonérer de TVA, comme cela semble pourtant prévu partiellement sur Marmande II par exemple, et intégralement sur André Thévet, puisque ces deux participations ont été requalifiées de participation d'équilibre.

5.4 L'analyse de quelques opérations de concession

5.4.1 Zones d'Activités Économiques Confluence I et II

Graphique n° 11 : Plan de positionnement de la zone



Le syndicat mixte du Confluent 47 a confié à la SEM 47 l'aménagement de la zone de la Confluence sur la commune de Damazan.

Cette zone recoupe deux procédures de ZAC au travers de 2 concessions publiques d'aménagement. La ZAC de la Confluence I a été créée en 2003, la ZAC de la Confluence II en 2011. Ces deux espaces en cours d'aménagement recouvrent aujourd'hui près de 110 ha. Au 1^{er} janvier 2019, ces deux zones ont été transférées à la Communauté de communes du Confluent et des Coteaux de Prayssas (CCCCP).

Le succès de ces deux zones se traduit dans le nombre d'entreprises accueillies à fin 2020 : 49 entreprises, représentant 850 salariés.

Ainsi, du fait du positionnement central de la zone, située au croisement entre l'échangeur autoroutier et la RD 8, avec un positionnement central entre Bordeaux et Toulouse, et des besoins évalués, une ZAC 3 est d'ores et déjà à l'étude.

5.4.1.1 Sur la ZAC Confluence I

Créée par un contrat en date du 22 mai 2006, celui-ci prévoit une participation pour réalisation d'équipements publics de 4,6 M€ pour un projet global de 8,6 M€ (soit 53 % de financements publics). La concession était initialement ouverte pour une durée de 10 ans.

La zone fonctionne bien : avec un rythme de commercialisation de 1,6 ha/ an depuis 2008, et permet ainsi à la SEM 47 de réaliser ses objectifs en termes de rémunération avec une moyenne annuelle jusqu'en 2019 de 33 175 €.

Outre son transfert en date du 1^{er} janvier 2019 à la CCCCCP, la concession a connu de nombreuses modifications successives, qui n'ont pas toutes fait l'objet d'un avenant.

Tableau n° 19 : Bilans successifs de la ZAC Confluence 1

<i>CRAC au 31/12 en €</i>	Bilan initial (2005)	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	8 684 200	7 750 663	7 545 586	9 037 556	9 786 639	10 246 517
<i>dont acquisitions, études et mise en état sols</i>	1 248 200	1 769 088	1 769 088	1 995 788	2 666 353	3 050 003
<i>dont travaux / voirie</i>	6 699 500	5 049 704	4 855 845	5 962 769	6 097 312	6 109 062
Recettes	8 684 200	7 774 920	7 545 600	9 062 134	9 790 687	10 254 022
<i>dont cessions HT</i>	4 064 800	4 431 930	4 431 930	4 728 464	5 457 080	5 457 080
<i>dont participations</i>	4 612 800	3 110 836	3 050 836	4 270 836	4 270 836	4 734 171

Source : CRC d'après les CRAC produits par la SEM 47

Un premier avenant intervient dès 2007 pour modifier le montant de la participation ; le deuxième en date du 11 mars 2016 prévoit une prolongation de 5 ans du contrat, portant ainsi celui-ci à 15 ans.

Des modifications interviennent hors avenant entre 2016 et 2018, en lien avec des travaux d'aménagement des voiries secondaires entre la zone et le centre bourg de Damazan. Au CRAC 2016, ces travaux sont supprimés (évolution du bilan de 9,4 M€ à 7,7 M€ soit - 22 %). Puis en 2018, le montant global de l'opération passe de 7,5 M€ à 9 M€ (soit une évolution de + 20 %), afin de réintégrer ces travaux, ce qui induit ainsi un retour à un niveau de participation de 4,7 M€. Ces différentes modifications auraient pu, afin de garantir une bonne gestion, faire l'objet d'avenants.

Un dernier avenant (version non datée transmise à la chambre) a été approuvé par une délibération du 27 février 2020, prolongeant de 3 années supplémentaires le contrat (échéance

2024 au lieu de 2021 - soit une durée de 18 ans pour un contrat initial de 10 ans) pour un motif de financement du projet. Le projet de CRAC 2020 et les documents qui l'accompagnent précisent que le financement de la collectivité sera ainsi appelé au montant prévu entre 2021 et 2024 ; en revanche, la SEM 47 va mettre en place un emprunt de 600 000 € sur 4 ans (avec un différé de paiement de 1 an).

Toutefois, plusieurs projets nouveaux viennent également accompagner la prolongation de durée de la zone. Dès 2018, de nouveaux terrains (3,7 ha) conduisent à une réévaluation importante des charges mais également des recettes (681 K€ de dépenses / 741 K€ de recettes, soit une augmentation de 8 % du bilan) et peuvent compléter l'explication relative à l'allongement de la durée du projet. Par ailleurs, la délibération du 25 septembre 2019 de la CCCCCP qui autorise cet achat précise qu'il est nécessaire de « *régulariser les montants de participation en HT en TTC de la communauté de communes au bilan d'activité* ». Ce point n'apparaît ni dans le CRAC ni dans un avenant.

L'ensemble de ces modifications, tant dans la durée que dans le contenu, a largement fait évoluer le projet. L'importance de celles-ci, faute a minima de formalisation contractuelle, pourrait fragiliser le contrat auquel elles s'adossent.

5.4.1.2 Sur la ZAC Confluence II

La concession de la Confluence II est créée par un contrat du 2 avril 2013 avec le syndicat mixte du Confluent 47, pour un volume de 12,4 M€ ; elle prévoit dans ce cadre une participation « *notamment* » pour réalisation d'équipements publics de 5,5 M€ HT. Le contrat a été conclu initialement pour une durée de 12 ans.

La concession a connu des évolutions importantes que l'on peut retracer dans les CRAC, mais toutes n'ont pas fait l'objet d'avenants.

Tableau n° 20 : Bilans successifs de la ZAC Confluence II

<i>Confluence II</i> (€)	Bilan initial (2013)	2014	sept-15	2016	2017	2018	2019	2020 (définitif)
Dépenses	12 417 700	12 411 021	17 164 190	18 749 065	17 614 146	13 914 317	15 198 856	15 243 254
<i>dont acquisitions (et études et mise en état sols)</i>	1 551 400	1 848 700	5 894 210	5 919 807	5 919 787	5 789 112	6 203 526	6 174 096
<i>dont travaux</i>	9 254 200		9 040 680	10 432 130	9 194 224	6 120 411	7 173 137	7 225 215
Recettes	12 417 700	12 417 684	17 173 892	18 770 844	17 629 818	13 944 452	15 129 779	15 150 693
<i>Dont cessions HT</i>	6 873 500	6 873 500	7 929 140	8 129 140	8 129 240	6 245 540	7 469 697	7 463 097
<i>Dont cessions CT</i>		-	3 500 000	3 500 000	3 700 000	3 943 782	3 943 782	3 943 782
<i>Dont participations CT</i>	5 543 900	5 543 900	5 743 900	5 743 900	5 743 900	3 694 100	3 694 100	3 694 100
<i>Dont participation exceptionnelle STEP</i>			897 138	38 875	38 875			

Source : CRC d'après les CRAC produits par la SEM 47

Un premier avenant a entériné en 2015 une forte évolution du contrat (+ 38 % avec un passage de 12,4 M€ à 17,1 M€). L'opération visait à assurer le rachat d'une parcelle, dans le cadre d'une délégation du droit de préemption par la commune de Damazan à la SEM 47.

L'augmentation des frais générés par l'achat de cette parcelle (4 M€) n'étant pas couvert par le montant des recettes, le syndicat mixte prévoyait d'assurer l'équilibre de la concession par une augmentation de sa participation de 200 K€.

5.4.1.2.1 L'introduction d'un projet de station d'épuration (STEP) en 2015

En 2015, l'arrivée du prospect Bioviver, qui porte un besoin de station d'épuration (STEP), fait émerger un besoin mutualisé avec la population de Damazan.

Le CRAC 2015 indique dans sa rubrique « perspectives 2016 et suivantes » que l'année 2016 serait marquée par le démarrage des études de réalisation de la STEP nécessaire au développement de l'entreprise Bioviver. Le document ne fait état que d'un besoin à l'usage de l'entreprise. Il est néanmoins prévu dès cette date une prise en charge des travaux par les comptes de l'opération à hauteur de 1 333 012 € HT, dont la contrepartie serait une subvention de l'agence de l'eau pour 332 173 € et la vente de l'équipement à une collectivité gestionnaire (non citée) pour 1 047 827 €.

Ce compte rendu d'activité a été présenté au conseil du syndicat mixte par une délibération du 24 juin 2016 : celle-ci ne fait pas mention de l'intégration d'un nouvel équipement public, et se singularise d'ailleurs par sa concision. Aucune délibération ne vient explicitement autoriser la création de cette station d'épuration, dont la compétence relevait à l'époque de la commune de Damazan, et non du syndicat mixte du Confluent 47, dans l'attente du transfert de la compétence assainissement de la commune au syndicat Eau 47²³.

La prise en charge de la maîtrise d'ouvrage d'un tel équipement par la SEM 47 n'apparaît ainsi pas encadrée en droit. Hormis le CRAC, il n'est fait nulle part mention d'une mission confiée à la SEM sur cette opération de travaux, et au cours de l'instruction, aucune décision indiquant une mission de la SEM sur cette opération n'a été produite. De ce fait, il apparaît également que ce projet n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence. En revanche, les documents collectés lors de l'instruction font état d'un enjeu de réalisation rapide de l'équipement (échéance mai 2018, posée par l'entreprise Bioviver en 2015).

La SEM 47 a obtenu un accord sur son dossier de déclaration au titre de la loi sur l'eau par la préfecture de Lot-et-Garonne le 30 novembre 2017. Le permis de construire a été accordé le 10 juillet 2017.

Néanmoins, le 22 décembre 2017, une délibération du syndicat mixte du Confluent 47 entérine un transfert du projet de STEP en deux étapes : le retrait de la maîtrise d'ouvrage de la STEP à la SEM 47, avec transfert au syndicat mixte ; puis le transfert par le syndicat mixte à la commune de Damazan. À l'issue de ce transfert, un ultime transfert vers Eau 47 a été mis en œuvre.

Les documents relatifs au transfert organisent le remboursement des frais engagés par la SEM 47. Toutefois, à la lecture des comptes, l'opération s'avère déficitaire pour la SEM 47, à hauteur de 217 319 €. De plus, l'actuel maître d'ouvrage, le syndicat Eau 47, assume actuellement une charge annuelle de remboursement d'emprunt de 35 000 €, contrairement au plan de financement de l'opération.

²³ Conformément aux dispositions de la loi NOTRÉ.

Tableau n° 21 : Charges prévisionnelles et réalisées sur le projet de STEP

<i>Dépenses en €</i>	<i>Prévisionnel projet STEP</i>	<i>Réalisé projet STEP</i>
<i>Valorisation foncière attendue sur le foncier</i>	288 240,00	
<i>Acquisition</i>		43 236,00
<i>Études + Travaux</i>	1 380 000,00	38 886,00
<i>Travaux de viabilisation hors STEP</i>		217 319,00
TOTAL	1 668 240,00	299 441,00
<i>Recettes en €</i>	<i>Prévisionnel</i>	<i>Réalisé</i>
<i>Rétrocession part commune</i>	626 885,00	
<i>Rétrocession part Bioviver</i>	709 182,00	
<i>Subventions</i>	332 173,00	
<i>Vente du foncier à EAU 47</i>		43 236,00
<i>Remboursement des études</i>		38 886,00
TOTAL	1 668 240,00	81 922,00
Déficit opération	-	217 319,00

Source : CRC d'après SEM 47

L'acquisition du terrain (38 827 m²) a été réalisée par la SEM à 43 236 € soit 3 €/m². Dans une délibération en date du 22 décembre 2017, le syndicat mixte du Confluent 47 prévoit que la vente du foncier, désormais viabilisé, soit effectuée au prix de 10 €/m² (alors que le foncier viabilisé s'échange à 20 €/m² sur la zone) à la commune de Damazan. Une convention signée du même jour confirme le principe et le prix de vente par le concessionnaire à la commune de Damazan. Or le CRAC 2018 indique que la cession s'est finalement effectuée au prix d'acquisition, soit 3 €/m², au profit d'Eau 47²⁴. Toutefois, aucune délibération n'est venue autoriser ce changement d'acquéreur, ni la modification du prix de vente : celui-ci impacte pourtant le volume de prise en charge, au risque du syndicat mixte, du transfert de l'opération.

Du fait d'un prix de vente inférieur au prix de marché, la SEM 47 ne couvre ainsi pas le coût des travaux de viabilisation qui ont été réalisés pour cette opération (217 319 €), même si ceux-ci permettent également la viabilisation de 3 autres lots.

Seules les études diligentées par la SEM 47 ont fait l'objet d'un remboursement (38 886 €). L'ingénierie sur le pilotage du projet n'apparaît pas prise en compte à l'issue du transfert (réalisation des demandes d'urbanisme, réalisation des demandes d'autorisation environnementales, etc.), compte tenu de la technicité qu'elle représente.

Les opérations en dépenses et en recettes qui avaient été intégrées au bilan de l'opération ont été supprimées en 2017, à la demande de la communauté de communes du Confluent et des Coteaux de Prayssas, ce qui nuit à la lisibilité et à l'historique de l'opération. En effet, en réponse à une question sur ce point, la SEM 47 indique que « *la SEM 47 a bien réalisé deux CRAC 2017 à la demande de notre concédant pour acter le transfert de projet de STEP... Les deux CRAC ont été approuvés par le syndicat mixte du Confluent*²⁵ ».

²⁴ Plusieurs montants figurent dans les différents documents et notamment les CRAC : les données retenues ici ont été confirmées avec la SEM 47.

²⁵ Délibération n° 2018-006 et délibération n° 2018-007 du 5 avril 2018.

5.4.1.2.2 Des modifications successives au bilan de la ZAC en 2018 puis en 2019

Au CRAC 2018, le bilan diminue de 21 %, soit un niveau conséquent de modification du programme du fait de l'abandon de l'acquisition et de l'aménagement de parcelles en fond de ZAC. Interrogée sur ce point, la SEM 47 indique que 14,8 ha de terrains ont été retirés de l'opération à la demande de la CCCCP, induisant une baisse de la participation de plus de 2 M€ (- 36 % par rapport au bilan de l'année précédente).

Au CRAC 2019, l'intégration de nouveaux terrains au bilan a un impact de 1,3 M€ en dépenses et 1,2 M€ en recettes (soit environ 8,5 % du bilan global). Cette évolution est en revanche sans impact sur la participation.

Ces modifications auraient pu très utilement faire l'objet d'avenants, compte tenu de leurs impacts significatifs sur le périmètre de l'opération.

5.4.1.2.3 L'avancement global de l'opération d'aménagement

Avec un taux de commercialisation de 61 % au bout de huit années d'existence, l'opération semble solide ; toutefois, la rémunération de la SEM est très en dessous du niveau attendu (une rémunération annuelle moyenne de 44 000 €, alors que le bilan prévisionnel 2019 prévoit une moyenne de 73 000 €/an).

Il reste 22 ha (en neuf lots) à commercialiser d'ici l'échéance du contrat en 2026, ce qui supposerait d'augmenter le rythme de la commercialisation, aujourd'hui à 3,2 ha en moyenne à 4,4 ha par an.

Néanmoins, le succès des deux zones cumulées en termes de commercialisation reste important, et conduit désormais les élus de la CCCCP à préparer une nouvelle tranche de ZAC.

5.4.2 Les opérations Marmande Sud I et II

Les concessions de Marmande Sud I et Marmande Sud II sont positionnées en bordure d'autoroute, à mi-chemin entre Toulouse et Bordeaux, sur la commune de Samazan. Initiées par le syndicat mixte du développement économique de Marmande, elles ont fait l'objet d'un transfert à Val de Garonne agglomération (VGA) au 1^{er} janvier 2018.

La zone propose de larges emprises sur environ 160 ha de foncier. Elle compte aujourd'hui 700 salariés et 36 entreprises, essentiellement sur la partie 1 de la zone. Depuis 2014, VGA a également installé une pépinière sur le Parc d'activité.

Carte n° 1 : Positionnement de la zone



5.4.2.1 Marmande Sud I

Une première opération, dont le contrat est daté du 1^{er} mars 1999 avec la SEM 47 a été annulée par le tribunal administratif de Bordeaux puis par la Cour administrative d'appel en raison de la non mise en concurrence du contrat. À l'issue d'une mise en concurrence par le syndicat mixte de développement économique du Marmandais (SMIDEM), la SEM 47 (seule offre reçue) a été déclarée titulaire du nouveau contrat. Une nouvelle concession a été signée le 26 juillet 2013 après mise en concurrence.

Les terrains alors propriété du SMIDEM (suite à l'annulation du contrat précédent) sont apportés à l'euro symbolique dans la concession sans participation financière. En outre, à la signature, la ZAC ne fait pas l'objet d'une participation (bien que qualifiée comme telle dans les CRAC), mais du reversement dans la nouvelle concession de la trésorerie positive de la première convention résiliée en octobre 2011.

Tableau n° 22 : Bilans successifs de la ZAC Marmande Sud I

<i>Marmande Sud I (en €)</i>	Bilan init (2013)	2016	2017	2018	2019	2020 (provisoire)
Dépenses	3 783 500	3 856 338	3 846 897	4 433 837	5 028 199	4 761 277
<i>dont acquisitions et frais (pré-op, acquisitions et mise en état des sols)</i>	270 500	276 237	276 537	275 543	277 434	289 654
<i>dont travaux, honoraires</i>	3 052 500	2 881 744	2 880 624	3 346 877	3 834 471	3 556 110
Recettes	3 783 500	3 864 652	3 849 512	4 438 222	5 036 723	4 854 239
<i>dont cessions HT</i>	3 647 900	3 699 776	3 684 636	4 273 846	4 371 847	4 189 364
<i>dont transfert de Trésorerie</i>	81 800				-	
<i>Acomptes sur cessions</i>	- 10 200				-	
<i>Créance</i>	62 900					
<i>Dont participation</i>	-	135 570	135 570	135 070	635 570	635 570,

Source : CRC d'après les CRAC produits par la SEM 47

5.4.2.1.1 Un événement exceptionnel qui suppose une participation depuis le CRAC 2019

Une crue cinq-centennale en juin 2018 a conduit à modifier le programme des travaux de manière conséquente, induisant une participation aux travaux de la collectivité. Ainsi, le coût des travaux est estimé à 500 000 € au CRAC 2019 et inscrit dans le nouveau bilan de l'opération, ainsi qu'une augmentation de la participation de la collectivité. Mais la délibération de la collectivité qui approuve ce CRAC en date du 17 décembre 2020 ne s'engage pas sur le montant de la participation nécessaire (en renvoyant au budget primitif 2021), et aucun avenant n'a été présenté au vote des élus au cours de la même séance.

Interrogée sur ce point, la SEM 47 a indiqué que la collectivité attendait la publication d'un arrêté préfectoral (publié le 2 mars 2021) relatif aux travaux de réalisation d'un ouvrage hydraulique. Par délibération du 3 septembre 2021, le conseil communautaire de Val de Garonne Agglomération a approuvé l'augmentation de la participation de l'EPCI de 500 000 € HT en 2021 et 2022.

Ainsi que la chambre régionale des comptes le rappelle aux paragraphes 4.1.1. et 5.3.4, faute d'avenant engageant la collectivité, comme cela est prévu par le code de l'urbanisme, la structure est tenue de provisionner le risque financier.

5.4.2.1.2 Un avenant à venir de prolongation de la durée

La commercialisation de la zone semble connaître un essor récent : l'année 2020 a connu la cession de 124 000 m² de foncier (incluant la cession sous BEA à Reden Solar pour une ferme photovoltaïque). Le nombre de contacts avec des prospects laisse anticiper des ventes significatives pour l'année 2021.

Conclu pour une durée de huit ans, le contrat initial doit s'achever en 2021, ce qui, compte tenu du niveau de commercialisation (environ neuf ha restant à commercialiser²⁶), va

²⁶ Source : projet de CRAC 2020 ; données contradictoires dans la fiche « ventes » sur le volume des surfaces commercialisées et à commercialiser.

supposer un allongement de la durée de la concession. Cet avenant devait prévoir un allongement de la durée de commercialisation de 4 ans, soit jusqu'en 2024.

5.4.2.2 Marmande Sud II

Établie par un contrat en date du 29 juillet 2013, cette concession constitue une extension de la zone de Marmande Sud. La SEM 47 était seule candidate à cette consultation organisée par le syndicat mixte du développement économique de Marmande.

Le bilan de l'opération repose sur un programme des équipements publics présenté dans le dossier de ZAC, mais qui n'est pas adossé au contrat. Les critères pour l'établissement du bilan du programme des travaux sont peu précis, si ce n'est leur phasage en tranches. Il est ainsi impossible de faire le lien entre le montant de la participation pour équipements publics prévue au démarrage et ses évolutions à suivre. Pour autant, celui-ci prévoit une participation de 2,7 M€ « *notamment destinée à financer les équipements publics en fonction du bilan prévisionnel* ».

Tableau n° 23 : Bilans successifs de la ZAC Marmande Sud 2

<i>Marmande Sud II en €</i>	Bilan init (2013)	2016	2017	2018	2019	2020 (provisoire)
Dépenses	5 407 300	5 341 553	5 540 006	5 611 007	5 699 332	5 712 056
<i>dont acquisitions (et études et mise en état sols)</i>	736 700	666 215	670 725	675 899	681 474	681 474
<i>dont travaux</i>	3 757 600	3 680 560	3 881 020	4 145 450	4 212 979	4 266 147
Recettes	5 407 300	5 540 298	5 542 298	5 721 372	5 720 364	5 720 364
<i>dont cessions HT</i>	2 709 300	4 196 948	4 198 948	4 378 022	4 377 014	4 377 014
<i>Dont participations CT</i>	2 698 000	1 343 350	1 343 350	1 343 350	1 343 350	1 343 350

Source : CRC d'après les CRAC produits par la SEM 47

Par avenant en date du 4 mars 2020, le montant de la participation est révisé, du fait de la réévaluation du prix des fonciers (entraînant une amélioration des recettes au bilan) et passe de 2,7 M€ à 1,3 M€. On peut toutefois noter que cette évolution de la participation déjà sous-jacente au CRAC 2016, puisqu'il présentait la réévaluation du prix du foncier, ne se trouve entérinée par avenant qu'en 2020.

Cette participation est également révisée dans sa structure puisqu'il ne s'agit plus d'une participation fondée sur le programme des équipements publics. Seuls 666 350 € HT y sont affectés. Le reste de la participation (677 000 €) semble ainsi relever de la subvention d'équilibre (non fiscalisé, non affecté).

Il a été présenté *supra* une possible requalification du contrat en marché. Or, les marchés sont réalisés en contrepartie d'un prix : celui-ci doit alors être assujéti à la TVA. Or, la situation qui consiste ici à ne pas assujettir la totalité de la participation pourrait constituer une irrégularité au plan fiscal.

Sur 33,1 ha commercialisables, il reste à commercialiser 15,6 ha, soit la moitié de la zone (conformément au projet de CRAC 2020), ce qui supposera de conserver un rythme de cession soutenu (+ 3 ha/an) avant l'échéance de fin du contrat en 2024.

Le premier prospect a acquis le terrain au prix de 18 €/m² (plateforme logistique Frans Bonhomme, 22 578 m²). Le projet d'extension de Garnica (44 300 m²) pourrait être valorisé à 3,38 €/m² (CRAC 2020) compte tenu de sa situation en zone inondable.

5.4.3 La zone d'activités économiques Agrinove

La zone d'activités économiques Agrinove (ZAE) est la plus récente des zones portées par la SEM 47 et date du 20 mai 2017. Elle est prévue pour une durée de 20 ans. Elle a été contractée avec le syndicat mixte pour le développement économique du Néracais (SMDEN), créé pour l'occasion et composé du conseil départemental (collectivité majoritaire) et de la communauté de communes Albret communauté.

La zone de 25 ha se situe à Nérac, dans le territoire de la communauté de communes Albret Communauté, reconnu pour son activité agricole. La présence du lycée agricole de Nérac, de sociétés semencières sur le territoire et la présence d'entreprises de l'amont agricole ont justifié ce site d'implantation.

Agrinove est aujourd'hui identifiée comme une zone économique d'intérêt régional. Le projet de développement de la zone vise à attirer les entreprises innovantes de la filière agricole amont, et ayant pour objectif le développement d'une agriculture écologiquement intensive. Le SMDEN, appelé « Agrinove » dans le marketing territorial du site est composé de 3 salariés, et assure une mission d'accompagnement au développement économique des acteurs de la zone. Il a un rôle très imbriqué avec l'aménageur, puisque le site internet d'Agrinove constitue une interface de commercialisation de la zone.

Sur un projet estimé à 9,2 M€, la participation de la collectivité est fixée à 5 M€ HT en contrepartie d'un programme pluriannuel d'équipement présenté dans l'annexe n° 2 au contrat de concession. En outre, une subvention de 400 000 € de la Région est inscrite au bilan. Il s'agit donc d'un projet qui repose à 58,6 % sur des recettes publiques, ratio élevé et à surveiller. En effet, l'équilibre de l'opération pourrait sembler fragile.

Tableau n° 24 : Bilans successifs de la ZAE Agrinove

<i>Agrinove en €</i>	Bilan initial (2015)	2017	2018	2019	2020
Dépenses	9 161 274	9 250 679	9 257 238	9 233 454	9 271 489
<i>dont acquisitions (et études et mise en état sols)</i>	915 323	1 008 783	981 481	988 229	1 168 778
<i>dont travaux</i>	6 150 113	6 150 116	6 223 261	6 271 545	6 256 226
Recettes	9 253 215	9 253 215	9 250 019	9 243 629	9 275 230
<i>dont cessions HT</i>	3 735 000	3 735 000	3 735 000	3 735 000	3 735 000
<i>dont participations CT</i>	5 000 000	4 943 300	4 943 299	4 943 299	4 943 299
<i>Apport en nature</i>		56 700	56 700	56 700	56 700
<i>dont subventions</i>	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000

Source : CRC d'après les CRAC produits par la SEM 47

Graphique n° 12 : Image et plan de positionnement de la zone



Le contrat de concession (art.1) prévoit « la construction d'une pépinière d'entreprises de 578 m² de surface utile comprenant des bureaux pour l'usage du Syndicat mixte, des espaces partagés et 4 ateliers et 7 bureaux dédiés notamment à la location des entreprises lauréates du concours Agrinove ». Les annexes au contrat de concession présentent un APS relatif à ce bâtiment et une ligne de travaux pour 815 000 € HT apparaît dans le bilan prévisionnel.

La pépinière apparaît comme le totem de la zone, puisque, ouverte depuis novembre 2019, elle constitue un « produit d'appel » pour des entreprises exogènes, que le territoire souhaite installer. Ainsi, chaque année, des bureaux sont ouverts pour deux ans à des start-ups de l'agro-alimentaire qui peuvent par la suite, et à l'issue de leur convention d'occupation précaire, faire le choix de se maintenir dans le Néracais. La pépinière héberge aujourd'hui 12 salariés et/ou chefs d'entreprises.

La construction du bâtiment a nécessité que la SEM 47 contractualise deux emprunts de 400 K€ chacun. Le projet au bilan est déficitaire (voir annexe n° 8), y compris l'exploitation seule. Toutefois, une inscription des coûts réels au bilan dès le prochain CRAC permettrait d'afficher un volume de produits couvrant les charges de fonctionnement. En effet, la SEM 47 a constaté à l'issue de la première année que le taux d'occupation est amélioré par rapport au prévisionnel et que les charges ont été atténuées.

Le bâtiment, conçu en deux parties, ne fait pas l'objet d'un loyer de la part du syndicat mixte, qui occupe pourtant 220 m² de l'espace, comme cela est inscrit au contrat de concession.

En outre, bien qu'achevée, cette réalisation reste aujourd'hui dans le contrat de concession, ce qui conduit la SEM 47 à assurer les droits et obligations du propriétaire sur le bâtiment ; à ce titre, la SEM 47 assure aujourd'hui la gestion locative du bâtiment auprès des entreprises, et porte le risque relatif aux impayés et à la vacance. Il n'existe par ailleurs aucune convention qui lie le SMDEN et la SEM 47 concernant le choix des entreprises retenues pour entrer dans la pépinière. Or, aux termes du contrat qui la lie au SMDEN, le bâtiment aurait dû revenir dans le patrimoine du syndicat mixte à son achèvement :

« Article 14 – Remise des ouvrages

14.1 Les ouvrages ou parties d'ouvrages réalisés en application de la présente concession d'aménagement et ayant vocation à revenir dans le patrimoine de la Collectivité concédante [...] appartiennent à la collectivité concédante au fur et à mesure de leur réalisation et lui reviennent de plein droit dès leur achèvement.

Dès l'achèvement des équipements, l'Aménageur doit inviter la Collectivité concédante à participer aux opérations de remise desdits ouvrages. Les opérations constateront ce retour sans cependant l'opérer. [...] En cas de refus de la Collectivité de participer aux opérations de remise, celle-ci sera considérée comme accomplie de fait ».

Une opération de retour du bâtiment aurait pour conséquence de faire porter les charges et produits de fonctionnement de la pépinière directement par le syndicat mixte, ce qui renforcerait l'identification et la transparence sur l'opération. En effet, compte tenu des missions qui semblent par ailleurs être assumées directement par le SMDEN afin d'assurer l'animation de la pépinière (le site internet indique qu'il existe un « secrétariat » et un « accueil », ainsi qu'un accompagnement par les chargés de mission), ce retour au patrimoine de la collectivité présenterait l'avantage de donner une lisibilité en coûts complets sur le fonctionnement de l'équipement.

Recommandation n° 9 : inviter la collectivité concédante à participer aux opérations de remise d'ouvrage de la pépinière, conformément à l'article 14-1 de la concession d'aménagement relative à l'opération d'aménagement de la zone d'activités Agrinove.
--

Graphique n° 13 : Plan de la pépinière et des locaux Agrinove

Encore très récente, la zone a un niveau de commercialisation qui reste proche de zéro. En revanche, la réalisation de la pépinière a permis à la SEM 47 de réaliser en près de quatre ans 12 % de la rémunération attendue sur l'opération.

Néanmoins, l'opération a nécessité de mobiliser un emprunt et 19 % de la participation de la collectivité a déjà été appelée, alors que le niveau de réalisation des dépenses n'est que de 13,5 %. En outre, une subvention de 400 000 € de la part de la Région figure toujours au bilan mais n'a pas encore été sollicitée.

5.4.4 La zone d'activités André Thévet

Située dans la commune de Tonneins, cette concession d'aménagement a été conclue le 27 mai 2015 au terme d'une consultation avec Val de Garonne agglomération (VGA), au cours de laquelle la collectivité n'a reçu qu'une seule réponse. L'objet d'aménagement est la réhabilitation d'un ancien site de la SEITA, en bordure de la commune. L'opération consiste, sur 18 ha, en la démolition et la réhabilitation de bâtiments, des aménagements viaires et de parkings, ainsi qu'un raccordement à un embranchement ferroviaire. Le site était précédemment propriété de la SEMPAM (SEM du Pays Marmandais), qui n'était plus en mesure de porter ces bâtiments.

Le bilan initial prévoit une opération pour un montant de 8,6 M€, intégrant une participation de 1 M€ et des subventions à hauteur de 650 000 €.

Tableau n° 25 : Bilans successifs de la zone André Thévet

En €	Bilan initial (2015)	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses	8 593 046	7 407 351	7 506 287	8 046 536	8 188 812	8 909 196
dont acquisitions, études et mise en état sols	1 828 250	856 475	861 752	854 379	844 957	845 719
dont travaux	4 517 366	5 027 491	5 074 675	5 310 726	5 356 463	5 932 509
Recettes	8 597 488	7 409 827	7 510 374	8 046 877	8 171 763	8 912 606
dont cessions HT	5 493 835	6 108 060	6 223 698	6 754 151	6 848 036	6 755 531
dont participations CT	1 030 000	850 000	850 000	850 000	850 000	850 000
dont subventions	650 000	350 000	350 000	350 000	350 000	870 000

Source : CRC d'après les CRAC produits par la SEM 47

5.4.4.1 Le contrat et sa réalisation

Dès sa première année, le contrat a subi une modification importante, ramenant l'opération à 7,4 M€ (- 13,95 %), entraînant une baisse de la participation de la collectivité à 850 000 € et une révision des subventions à 350 000 €. Cette modification n'a été entérinée par aucun avenant au contrat. Le président de la SEM s'est engagé à régulariser ce changement, un projet d'avenant ayant été présenté à la communauté d'agglomération VGA.

Elle s'explique par une décision de la collectivité postérieure à la signature du contrat visant à ne pas acheter des bâtiments situés sur la commune limitrophe, dans la mesure où ceux-ci avaient trouvé un acquéreur privé. Toutefois, aucun document n'est venu acter cette modification du périmètre d'intervention, qui a semble-t-il également eu un impact sur la participation (- 17,5 %), alors que la ligne acquisition évolue dans le même temps de - 53,2 %. Pour la SEM 47, « *il s'agit d'un oubli : la collectivité avait demandé d'attendre de faire un avenant afin de s'assurer de la réalité de la vente entre la SEMPAM et la société ATN* ».

Dès la première année d'exécution, le projet connaît ainsi des modifications substantielles ; on note également que les frais financiers sont très fortement revus à la baisse sur cette même période. Les évolutions relatives aux recettes propres, outre l'impact relatif au périmètre du projet, voient également une augmentation en faveur des cessions, car il est apparu rapidement que le développement de la zone intéressait des prospects à l'achat plus qu'à la location.

5.4.4.2 L'équilibre économique de l'opération

Si l'équilibre initial du projet repose sur une participation de 1 M€ HT "notamment destiné à financer les équipements publics en fonction du bilan prévisionnel" (art. 16-4 du contrat de concession), le bilan est peu disert sur la liste des équipements publics. Or, un avenant du 20 février 2020 vient modifier le caractère de la participation de la collectivité, qui devient « *sans destination particulière* ». Une telle opération, dans l'hypothèse d'une concession d'aménagement, présenterait l'intérêt de perdre son caractère fiscalisable pour le concédant, qui ne serait alors pas tenu de s'acquitter de la TVA, puisqu'il verse une participation ayant caractère de subvention. En revanche, et dans le cas d'espèce, il apparaît que l'opération pourrait être requalifiée en marché compte tenu du risque porté par le concédant. Or, un marché est soumis à un prix, celui-ci devant supporter la taxe à la valeur ajoutée pour la collectivité.

En outre, en application du III de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, « *l'opération d'aménagement peut bénéficier, avec l'accord préalable du concédant, de subventions versées par l'Etat, des collectivités territoriales et leurs groupements ou des établissements publics. Dans ce cas, le traité de concession est soumis aux dispositions du II, même si le concédant ne participe pas au financement de l'opération* », autrement dit, un avenant est nécessaire.

L'équilibre de l'opération est suspendu à l'aboutissement d'une demande de subvention réalisée auprès de la Région pour 350 000 € le 30 septembre 2015. Une nouvelle demande de subvention est apparue au projet de CRAC 2020, pour un montant de 520 000 € dans le cadre d'une demande effectuée auprès des services de l'Etat (DETR) afin d'accompagner l'implantation d'entreprises. La SEM 47 s'engageant à régulariser ce point, la chambre lui rappelle l'obligation de concrétiser la comptabilisation de la subvention dans les conditions précitées, après avenant validé par l'organe délibérant, conformément au III de l'article L. 300- 5 du code de l'urbanisme.

5.4.4.3 Le risque de procéder à des aides économiques aux entreprises

L'instruction a permis de constater que la vente immobilière, dans la plupart des cas, entre dans le cadre posé par le bilan, voire l'améliore, ainsi que le retrace le tableau ci-après.

Tableau n° 26 : Prix des cessions de bâtiments

<i>Bâtiment</i>	Prix bilan en €	Surface	Prix en €/m ²	Cession en €	Cession en €/m ²
502-409-410	536 900	1 931	278,04	546 445	282,99
501	84 200	421	200	84 200	200
203	267 390	2 971	90	496 988	167,28
A 408	72 600	363	200	114 695	315,96
404-405	301 400	1 507	200	338 539	224,64
B 408	91 800	459	200	169 790	369,91
407	327 945	745	440,19	347 270	466,13
204	405 270	4 503	90	480 000	106,60

Source : CRC d'après les CRAC produits par la SEM 47

Toutefois, cette réalité masque une situation qui pourrait être controversée au plan réglementaire, concernant l'opération du bâtiment 204 – K-Ryole. Cette opération semble positive pour la SEM 47 : en effet, le bilan anticipait un prix de vente de 405 270 € ; or, le bâtiment a été mis en location au prix de 40 000 €/an pour 12 ans, soit un montant de 480 000 €, tel qu'il apparaît désormais au CRAC 2020. Toutefois, ce loyer ne couvre pas la réalisation de travaux pour 576 046 €, au profit de l'entreprise K-Ryole, et qui n'était pas anticipée au prévisionnel²⁷.

²⁷ Source : projet de CRAC 2020.

5.4.4.4 Le fonctionnement de la zone

La commercialisation de la zone est correcte et rapide (32 % au bout de quatre années d'existence) et les prévisions sont optimistes. Ce résultat s'accompagne d'une dynamique significative de recettes au profit de l'opération (réalisation à 35 %) et d'un niveau de rémunération au profit de la structure SEM qui lui est favorable (69 000 € par an environ, alors que le prévisionnel était à 65 400 €).

Avec un prévisionnel prudent, probablement lié au positionnement géographique de la zone, le résultat des acquisitions apparaît très positif. Les cessions sont globalement réalisées à un tarif supérieur à celui attendu.

Au plan de la politique publique, le projet semble répondre aux attentes de création d'emplois, puisqu'elle compte désormais six entreprises et un peu plus de 150 emplois.

6 LES MISSIONS RÉALISÉES POUR LE COMPTE DU DÉPARTEMENT ET DE SES STRUCTURES SATELLITES

6.1 Le positionnement de la SEM 47 parmi les acteurs publics de l'aménagement et de la construction du département de Lot-et-Garonne

6.1.1 L'intervention au titre de l'assistance territoriale

La loi NOTRe (loi du 7 août 2015) a conforté les départements dans leur rôle de solidarité à l'échelle de leur territoire, ancré depuis les lois de 1982. À ce titre, le département de Lot-et-Garonne propose une mission d'assistance technique aux collectivités et établissements publics mentionnés à l'article R. 3232-1 du CGCT.

Cette assistance technique a vocation à aider les collectivités à structurer leurs projets, et les accompagner dans la recherche de financements, ainsi que sur le plan technique (comme par exemple l'évaluation du coût d'un projet, l'organisation de la conduite de projet allant parfois jusqu'à la rédaction des marchés).

À cet effet, le département a ainsi retenu deux opérateurs pour l'accompagner dans cette assistance : la SEM 47 et le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE 47), et s'appuie également en régie sur ses propres services. La SEM 47 est liée au département par le biais d'un marché, et le CAUE 47 par une convention de partenariat. Les deux opérateurs sont parties à la signature des conventions avec les collectivités qui bénéficient de l'assistance.

Ces collectivités ne sont pas co-contractantes du marché, bien qu'elles contribuent au financement *au prorata* de leur population. Ces projets peuvent prendre la forme soit d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), soit d'un marché de maîtrise d'œuvre. Dans le premier cas, une consultation est réalisée auprès de plusieurs entreprises, dont la SEM.

Ainsi celle-ci peut-elle être retenue pour conduire une AMO à l'issue d'une mission d'assistance technique.

Cette assistance contribue faiblement au résultat dans le chiffre d'affaires de la SEM 47.

6.1.2 Les liens avec le bailleur social Habitalys

Premier bailleur social de Lot-et-Garonne (il en existe notamment un autre sur l'agglomération agenaise), Habitalys est également un satellite du département. Ses missions de bailleur social se complètent de missions de construction / réhabilitation élargies, mais également d'aménagement et de requalification de friches urbaines, ou de sauvegarde du patrimoine ancien, dans un objectif de diversification de son activité²⁸. Habitalys compte plus de 4 000 logements sur l'ensemble du territoire du département. Le bailleur social est présent dans 106 communes et propose des logements en zones urbaines et en zones rurales.

Ainsi, en décembre 2018, une convention de coopération a-t-elle été établie entre les deux sociétés, afin de coordonner voire mutualiser leur action au service des acteurs du territoire, en matière de commercialisation, production et rénovation de logements.

Cette convention prévoit que la SEM 47 informe Habitalys de l'engagement de programmes d'aménagement et de constructions résidentielles, afin que le bailleur puisse se positionner sur ces projets.

En outre, Habitalys semble devoir renforcer son besoin d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage ; dans ce cadre, la SEM 47 a pris l'engagement de répondre aux consultations du bailleur. Enfin, les deux acteurs s'engagent à répondre ensemble sur des appels à projet pour de la construction immobilière en Lot-et-Garonne.

En 2019, la SEM 47 a remporté six marchés auprès du bailleur, pour un montant total de 292 214 €. La convention les a conduits à partager un certain nombre de projets sur ces dernières années (la SEM 47 a assuré la conduite d'opération pour la construction d'un programme locatif sur la commune de Barbaste, ou encore pour la construction de trois nouvelles casernes de gendarmerie sur Tonneins, Laplume et Fumel ; la SEM 47 assure également l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la rénovation du quartier La Gravette de Marmande).

Conclue pour une durée de trois années, la reconduction de la convention en 2021, mais également son élargissement sur le territoire agenais, sont à l'étude.

6.2 Le mandat avec le département pour la mission de suivi, d'assistance, d'aide à la programmation, et de maîtrise d'ouvrage

Ce marché notifié le 9 juillet 2018 a été conclu à l'issue d'une consultation du conseil départemental de Lot-et-Garonne. Il porte sur une mission de suivi, d'assistance, d'aide à la programmation et un mandat de maîtrise d'ouvrage concernant les bâtiments et collèges départementaux. Il fait suite à des marchés similaires, passés pour une durée de quatre ans en

²⁸ Source : rapport d'activité 2019 et site internet Habitalys.

2010 puis en 2014. Le cadre de l'instruction n'a porté que sur le dernier marché, encore en cours.

Deux opérateurs ont fait une offre et la SEM 47 l'a emportée car elle constituait l'offre la plus intéressante financièrement.

6.2.1 Les caractéristiques du contrat et sa mise en œuvre

Il s'agit d'un accord-cadre mono-attributaire. La mission se décompose en deux missions principales :

- une mission de suivi, d'assistance et d'aide à la programmation des travaux sur le patrimoine départemental ;
- une mission de mandat de maîtrise d'ouvrage pour l'exécution des opérations annuelles programmées et non-programmées d'une part, ainsi que pour des opérations spécifiques de travaux de rénovation, d'extension et de construction d'autre part. Concernant cette dernière mission, le cahier des charges distingue les bâtiments selon qu'ils relèvent de bâtiments départementaux ou des collèges.

6.2.1.1 La description et le fonctionnement de la mission

6.2.1.1.1 La programmation

La programmation est établie dans le cadre de la première mission de « suivi de l'état du patrimoine », « d'assistance ponctuelle » et « d'aide à la programmation ».

Cette mission de suivi, d'assistance et d'aide à la programmation est particulièrement détaillée par le cahier des charges en termes de nombres de visites à réaliser, de suivi des éléments techniques relatifs aux bâtiments, de compte-rendu des visites. Ensuite, des échanges et arbitrages s'appuient sur un pré-programme proposé par la SEM, qui constitue la base des arbitrages avant la production de la programmation finale soumise au vote des élus. L'enveloppe prévisionnelle de la programmation ainsi arrêtée constitue un plafond d'engagement.

6.2.1.1.2 L'engagement des opérations

L'engagement juridique est formalisé par la notification d'un bon de commande portant des mentions très simplifiées : la référence du marché, le coût de l'opération HT et TTC, l'évaluation de la rémunération du mandataire, l'échéancier prévisionnel le cas échéant, ainsi qu'un tableau annexé présentant une liste indicative d'opérations à réaliser en ce qui concerne les opérations annuelles.

- La programmation annuelle

Tableau n° 27 : Liste des bons de commandes relatifs à la programmation annuelle 2019 et 2020 rattachés à l'accord-cadre

	Date d'émission du BC	Montant € TTC	Date dernier avenant	Montant € HT	Moyenne prévisionnelle de dépenses inscrite au contrat en €
Travaux dans les collèges	24/04/2018	3 721 000	25/11/2018	5 066 000	2 600 000
Bâtiments du département	24/04/2018	1 644 000	25/11/2018	1 636 000	1 100 000
TOTAL 2018				6 702 000	3 700 000
Travaux dans les collèges	11/08/2020	5 044 000	31/12/2020	4 818 000	2 600 000
Bâtiments du département	11/08/2020	2 088 000	31/12/2020	2 538 000	1 100 000
TOTAL 2019				7 356 000	3 700 000
TOTAL				14 058 000	7 400 000

Source : CRC, d'après les bons de commande CD 47

Les bons de commandes relatifs à la programmation annuelle des travaux, tant sur les bâtiments départementaux que sur les collèges, ne sont émis qu'à la mi-année, ce qui peut apparaître surprenant s'agissant d'une programmation annuelle. Par ailleurs, aux termes de l'article 3.3 du CCTP, la SEM 47 est tenue de produire un programme définitif de travaux au 30 novembre de l'année n-1, afin de permettre à la programmation de démarrer en début d'année civile et aux travaux de s'effectuer en périodes de congés scolaires. Ainsi, il est arrivé que des consultations doivent être anticipées par rapport à la notification de cette programmation, situation insécurisante pour la SEM 47, tenue par des délais de réalisation. Le département indique procéder de la sorte, dans le cadre annuel des crédits de paiement du budget primitif, mais précise qu'il recourt aussi en ouverture de crédits par anticipation, enfin par autorisations de programmes pluriannuelles dans certains cas précis.

En 2020, le total des commandes opérées par le département vis-à-vis de la SEM 47 pour les opérations de programmation annuelle est de 14 M€ (alors que le prévisionnel indicatif au CCAP était de 7,4 M€).

- Les opérations spécifiques

Les opérations spécifiques concernent les opérations de travaux de rénovation, extension ou construction. Le processus d'engagement de la commande concernant ces opérations spécifiques s'appuie également sur l'émission de bons de commandes. Sur le marché examiné, ceux-ci varient de 63 000 € à 10,7 M€.

Tableau n° 28 : Liste des opérations spécifiques 2019-2020

	Date d'émission du BC	Montant € TTC
BC 1 (rénovation façades collège Paul Froment)- avenant	16/12/2019	1 590 000
BC 4 (foyer de l'enfance)	24/04/2018	115 000
BC 5 (aménagement du centre d'exploitation de Marmande)	21/05/2019	543 000
BC 6 (restructuration collège J. Chaumié)	16/12/2019	10 692 000
BC 7 (étude collège J Delmas de Grammont)	16/12/2019	544 000
BC 8 (travaux Cité scolaire de Marmande)	16/12/2019	1 945 000
BC 9 (travaux collège D Castaing)	16/12/2019	920 000
BC 12 (foyer de l'enfance) - avenant	31/12/2020	63 000
Total 2019-2020		16 412 000
Sous-total collèges		15 691 000
Sous-total bâtiments département		721 000

Source : CRC, d'après les bons de commande CD 47

L'article 1.2.2 du CCAP précise que le volume moyen d'une opération spécifique sur les collèges est de 1,8 M€, et que le cumul de ces opérations est estimé à 5,4 M€ sur la durée totale du marché. Cependant, le tableau ci-dessus présente un cumul des travaux pour les collèges en 2019 et 2020 de 15,6 M€.

Au total sur les deux années 2019 et 2020, l'engagement du conseil départemental en mandat de maîtrise d'ouvrage auprès de la SEM est de 30,4 M€, soit bien au-delà des montants prévus au contrat et présentés à titre indicatif (en moyenne sur deux ans, il était prévu environ 11,5 M€). Cette évolution tient en particulier à l'engagement en 2019 d'un « plan collèges » 2020-2026 par le département.

On peut par ailleurs s'étonner que l'engagement d'opérations massives, telles que la restructuration du collège J. Chaumié à Agen pour 10,7 M€, le soit par un simple bon de commande, compte tenu de la complexité induite par un projet de cette nature. Mais le processus en amont de validation de la programmation apparaît garantir, vis-à-vis du département, le respect de son pouvoir de décision et du cadre de sa commande, bien que celui-ci ne soit pas plus formalisé que par le bon de commande. Le département constate que la procédure du bon de commande n'a jamais, à ce stade, été préjudiciable à la SEM.

6.2.1.2 La rémunération du contrat

La rémunération de la SEM repose sur un forfait annuel concernant la mission de suivi, d'assistance et d'aide à la programmation ; en revanche, celle-ci est proportionnelle pour les missions de maîtrise d'ouvrage.

Au global la rémunération du mandataire (hors opérations spécifiques qui ont vocation à se dérouler de manière pluriannuelle) est évaluée à 1,3 M€ depuis le démarrage de ce marché (août 2018).

L'évaluation du forfait annuel pour la mission de suivi et d'accompagnement à la programmation repose sur une évaluation de la charge de travail (en jours/homme) détaillée par la SEM 47 dans le cahier des charges (annexes techniques). Cette évaluation a conduit la SEM 47 à proposer un prix de 355 000 € HT. Un examen de la décomposition de ce prix en jour/homme au global, afin d'en évaluer le niveau, conduit à une estimation d'un coût /jour HT de 1 485 € HT.

6.2.1.3 La passation des marchés d'exécution par la SEM 47

Le contrat prévoit explicitement l'application des règles de la commande publique du département, et la réunion de la commission d'appel d'offres du département, ainsi que les règles de transmission au contrôle de légalité (pages 12 et 13 du CCTP). L'analyse de la procédure achat de la SEM 47 a permis de considérer que celle-ci respectait les formes adéquates.

L'établissement d'un calendrier des procédures de marché ainsi que la stabilisation des consultations sont réalisés en lien étroit avec le département ; les consultations des maîtres d'œuvre sont par ailleurs revues par les services départementaux, dont le contrôle sur ce champ semble organisé.

6.2.1.4 Le financement des opérations

Le contrat prévoit le financement des opérations sous forme d'acomptes prévus à l'article 11.1 du CCAP :

- par 12^{èmes} du forfait (à terme échu) sur la mission de suivi, d'assistance et d'aide à la programmation ;
- par versement d'acomptes trimestriels sur la base des factures validées et réglées aux intervenants par le mandataire ;
- par versement d'acomptes suivant le rythme d'avancement du projet (détail à l'article 11.2.3).

Ainsi, ces versements, cumulés avec ceux relatifs à l'entretien du patrimoine de la Région, assurent un BFR négatif et donc un dégagement de trésorerie au profit des autres activités de la SEM 47.

6.2.2 L'exercice de cette mission positionne la SEM comme un rouage essentiel de l'action départementale

La gestion de l'entretien/rénovation du patrimoine immobilier du département a été confiée à la SEM depuis 1986. La structure s'est ainsi spécialisée dans cette mission. C'est d'ailleurs forte de cette expérience que la SEM 47 souhaite se doter d'une filiale spécialisée dans la construction et la réhabilitation de bâtiments.

Cette externalisation de longue date a transféré la connaissance du patrimoine du département au sein de la SEM 47 ; en termes RH, le département ne dispose d'ailleurs que d'une équipe de 4 ETP. Il apparaît donc établi que cette compétence externalisée s'appuie sur l'un des principaux satellites du département.

À ce titre, la nature des contrôles réalisés par le conseil départemental sur la structure pourrait progressivement prendre en compte ce positionnement externe, mais constituant une prolongation de l'activité de la collectivité. Le département précise qu'il n'a pas totalement externalisé la mission d'entretien et de rénovation du patrimoine immobilier départemental, en veillant à conserver la totalité des données issues des différents intervenants et à maîtriser le processus de réalisation des travaux. De plus, il indique suivre les comptes rendus du mandataire sous l'angle technique, juridique et financier et vérifier systématiquement les marchés publics et le règlement des avances de fonds.

Pour conclure sur le positionnement de la SEM 47 par rapport au département, il apparaît que celle-ci est un rouage essentiel de la mise en œuvre de son action. Ce positionnement ne se traduit néanmoins pas dans un modèle de financement abusif de la part de la SEM.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Glossaire.....	78
Annexe n° 2 : La transmission tardive au préfet	80
Annexe n° 3 : Dates réglementaires de dépôt des documents de la SEM et dates effectives constatées	81
Annexe n° 4 : Délai de consultation sur marchés (sélection)	82
Annexe n° 5 : Date de délibération des CRAC/date de délibération des AG.....	83
Annexe n° 6 : Compte de résultat de l'activité concessions.....	84
Annexe n° 7 :Évolution de la CAF et de l'EBE	85
Annexe n° 8 : Impact de la pépinière dans le bilan du contrat Agrinove	86

Annexe n° 1. **Glossaire**

AG :	Assemblée générale
AMO :	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AVP/PRO/DEC :	Avant-projet, projet, dossier de consultation des entreprises
BFR :	Besoin en fonds de roulement
CA :	Conseil d'administration
CAUE :	Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
CCAP :	Cahier des clauses administratives particulières
CCTP :	Cahier des clauses techniques particulières
CCI :	Chambre de commerce et d'industrie
CDC :	Caisse des dépôts et consignations
CMA :	Chambre de métiers et de l'artisanat
CCCP :	Communauté de communes du confluent et des coteaux de Prayssas
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CSE :	Conseil social et économique
DETR :	Dotation d'équipement des territoires ruraux
RSE :	Responsabilité sociale et environnementale
CGI :	Code général des impôts
COBATY :	Fédération internationale de la construction de l'urbanisme et de l'environnement
CRAC ou CRACL :	Compte rendu annuel d'activité de concession (à la collectivité)
DG :	Directeur général
DIRRECTE :	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
ETP :	Équivalent temps plein
FEC :	Fichiers de écritures comptables
Loi NOTRé :	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
PMT :	Plan de moyen terme
PV :	Procès-verbal
PERCO :	Plan d'épargne pour la retraite collectif
OPC :	Mission d'ordonnancement, de pilotage et de coordination
RTT :	Réduction du temps de travail
SAS :	Société par actions simplifiées

SCET :	Société centrale pour l'équipement du territoire – réseau caisse des dépôts et consignations
SMDEN :	Syndicat mixte pour le développement économique du Néracais
SPL :	Société publique locale
SRU :	Solidarité et renouvellement urbain
STEP :	Station d'épuration
SYNTEC (Convention) :	Convention collective nationale applicable au personnel des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseils
VEFA :	Vente en l'état futur d'achèvement
VRD :	Voirie réseaux divers
ZAC :	Zone d'aménagement concerté

Annexe n° 2. La transmission tardive au préfet

	2016	2017	2018	2019
<i>Date de l'AG</i>	23 juin	13 juin	26 juin	18 juin
<i>Date de la transmission au préfet</i>	12 juillet	25 juillet	24 septembre	17 juillet

Source : CRC, d'après les données SEM 47

Annexe n° 3. Dates réglementaires de dépôt des documents de la SEM et dates effectives constatées

	Comptes 2016	Comptes 2017	Comptes 2018	Comptes 2019	commentaires
<i>Dépôt des liasses fiscales par la SEM auprès de la DDFip</i> <i>Date réglementaire prévue annuellement</i>	9 mai 2017 Date réglementaire : Au plus le 2eme jour ouvré suivant le 1 ^{er} mai et 15 jours de délais supplémentaire Soit jusqu'au 18 mai	17 mai 2018 Date réglementaire : Au plus le 2eme jour le suivant le 1er mai et 15 jours de délais supplémentaire Soit jusqu'au 19 mai	16 mai 2019 Date réglementaire : Au plus le 2eme jour le suivant le 1er mai et 15 jours de délais supplémentaire Soit jusqu'au 22 mai	25 juin 2020 Date réglementaire : 30 juin 2020 (dispositions Covid)	Les liasses fiscales ont été déposées avant approbation des comptes par l'AG Elles ont été déposées avant ou après la date
<i>Date de l'AG</i>	13 juin 2017	26 juin 2018	18 juin 2019	23 juillet 2020 (ok délai COVID de 3 mois : 30 septembre 2020)	soit avant le 30 juin de l'exercice N+1)
<i>Dépôt des comptes de la SEM au tbl de cce</i>	27 juillet 2017 (dans les délais)	21 août 2018 (hors délais)	10 janvier 2020 (hors délais)		le dépôt doit intervenir au plus tard dans le mois suivant l'approbation (au plus tard sept mois après la clôture de l'exercice écoulé), pour les comptes 2019, date limite 31 janvier 2020
<i>Date limite réglementaire de dépôt des comptes au Tbl de cce (règle : 1 mois après AG au plus tard dans le mois suivant l'approbation (au plus tard sept mois après la clôture de l'exercice écoulé))</i>	13 juillet 2017 (par rapport à l'AG) Et 31 juillet 2017 (par rapport à la clôture)	26 juillet 2018 (par rapport à l'AG) Et 31 juillet 2018 (par rapport à la clôture)	18 juillet 2019 (par rapport à l'AG) Et 31 juillet 2019 (par rapport à la clôture)	30 Octobre 2020 Délais covid	
<i>Date limite de validation des fec (réglementation : 1 mois après l'AG approuvant les comptes annuels)</i>	13 juillet 2017 (validation après dépôt des liasses)	26 juillet 2018 (validation après dépôt des liasses)	18 juillet 2019 (après dépôt des liasses)	23 aout 2020	
<i>Date de validation des FEC par la SEM 47</i>	21 novembre 2017	17 juillet 2018	13 août 2019	4 août 2020	date de validation des FEC bien après le délai réglementaire d'un mois après l'AG et surtout après que les liasses aient été déposées (et ce avant l'AG)

Source : CRC, d'après les données SEM 47

Annexe n° 4. Délai de consultation sur marchés (sélection)

N° Marché	Objet du marché	Montant HT	Missions	Date publicité	Date remise des offres	Nombre de jours publicité
2019/03	MSP Ccdes coteaux et Landes de Gascogne	6 360,00 €	Contrôle technique	30/11/2018	20/12/2018	20
2019/45	MSP Coteaux et Landes de Gascogne	6 963,00 €	Mission SPS	27/02/2019	18/03/2019	19
2019/49	ZAC Marmande Sud II	80 710,00 €	Maîtrise d'œuvre	04/03/2019	18/03/2019	14
2019/62	Ehpad Aiguillon	78 597,50 €	Équipements cuisine	15/02/2019	18/03/2019	31
2019/67	ZAC Marmande Sud II	263 768,24 €	Lot 1: VRD	27/06/2019	18/07/2019	21
2019/68	ZAC Marmande Sud II	63 052,19 €	Lot 2: GÉNIE CIVIL	27/06/2019	18/07/2019	21
2019/69	ZAC Marmande Sud II	31 138,50 €	Lot 3: AEP	27/06/2019	18/07/2019	21
2019/70	ZAC Marmande Sud II	22 500,00 €	Lot 4: ÉCLAIRAGE PUBLIC	27/06/2019	18/07/2019	21
2019/77	Collège Rostand - Casteljaloux	21 029.00 €	Réfection toiture bâtiment A : lot 1 étanchéité	20/03/2019	11/04/2019	22
2019/78	Collège Rostand - Casteljaloux	3 052.50 €	Réfection toiture bâtiment A : lot 2 faux plafonds	20/03/2019	11/04/2019	22
2019/100	Collège Germillac Tonneins	4 120.20 €	Rénovation salle classe lot 1 carrelage	11/04/2019	22/05/2019	41
2019/101	Collège Germillac Tonneins	2 114.00 €	Rénovation salle classe lot 2 peinture	30/04/2019	22/05/2019	22
2019/102	Collège Germillac Tonneins	3 863.04 €	Rénovation salle classe lot 3 faux plafonds	30/04/2019	22/05/2019	22
2019/103	Collège Germillac Tonneins	24 479.00 €	Rénovation salle classe lot 4 plomberie	30/04/2019	22/05/2019	22
2019/104	Collège Germillac Tonneins	10 993.18 €	Rénovation salle classe lot 5 électricité	30/04/2019	22/05/2019	22
2019/138	ZAC Marmande Sud II	1 590,00 €	Mission SPS	12/07/2019	26/07/2019	14
2019/199	Ehpad Aiguillon	21 308,40 €	Marché similaire	nc	nc	
2019/214	ZAC marmande Sud I	38 070,00 €	MOE	22/11/2019	06/12/2019	14

Source : CRC, d'après les données SEM 47

Annexe n° 5. Date de délibération des CRAC/date de délibération des AG

DATE DELIB APPROBATION DES CRAC	CRAC 2016	AG	CRAC 2017	AG	CRAC 2018	AG	CRAC 2019	AG
<i>Agrinove</i>	10 avril 2017	13 juillet 2017	13 mars 2018	26 juin 2018	12 mars 2019	18 juin 2019	17 mars 2020	23 juillet 2020
<i>André Thévet</i>	06 juillet 2017	13 juillet 2017	05 juillet 2018	26 juin 2018	04 juillet 2019	18 juin 2019	17 décembre 2020	23 juillet 2020
<i>Confluence 1 Damazan</i>	05 mai 2017	13 juillet 2017	05 avril 2018	26 juin 2018	11 avril et 23 mai 2019	18 juin 2019	27 février et 25 septembre 2020	23 juillet 2020
<i>Confluence 2</i>	05 mai 2017	13 juillet 2017	05 avril 2018	26 juin 2018	11 avril 2019	18 juin 2019	27 février 2020	23 juillet 2020
<i>Marmande sud 1</i>	crac signé pas de délibération	13 juillet 2017	5 août 2018	26 juin 2018	04 juillet 2019	18 juin 2019	17 décembre 2020	23 juillet 2020
<i>Marmande sud 2</i>	crac signé pas de délibération	13 juillet 2017	5 août 2018	26 juin 2018	04 juillet 2019	18 juin 2019	17 décembre 2020	23 juillet 2020
<i>Lot cœur de bourg Virazeil</i>					10 avril 2019	18 juin 2019	crac signé pas de délibération	
<i>Lot terres de Lartique</i>							04 juillet 2020	23 juillet 2020
<i>ZAC Carla bas Pont-du-Casse</i>					crac signé pas de délibération	18 juin 2019	22-juin-2020	23 juillet 2020
<i>ZAC du Villeneuvois</i>	rien (délibération du 15 juin 2016 CONCERNE CRAC 2015)	13 juillet 2017	28 mars 2018	26 juin 2018	14 mars 2019	18 juin 2019	1er octobre 2020	23 juillet 2020
<i>ZAC de Trenque Boé</i>	crac signé pas de délibération	13 juillet 2017						
<i>éco quartier St Ferreol</i>	30 juin 2017	13 juillet 2017	28 mars 2018	26 juin 2018	02 avril 2019	18 juin 2019	29 septembre 2020	23 juillet 2020
<i>ZAC Foulayronnes</i>	22 juin 2017	13 juillet 2017	12 avril 2018	26 juin 2018	20 juin 2019	18 juin 2019	19 novembre 2020	23 juillet 2020
<i>ZAC horizon 2020 Castelculier</i>	19 juin 2017	13 juillet 2017	25 juin 2018	26 juin 2018	20 mai 2019	18 juin 2019	29 juin 2020	23 juillet 2020
<i>ZAC l'orée du bois FUMEL</i>	27 juillet 2017	13 juillet 2017	22 juin 2018	26 juin 2018	26 juillet 2019	18 juin 2019	02-octobre 2020	23 juillet 2020
<i>ZAC Montesquieu</i>							6 août 2020	23 juillet 2020

Source : CRC d'après les CRAC

Annexe n° 6. Compte de résultat de l'activité concessions

	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2020	Évolution 2016/2019
Produits d'exploitation						
Production vendue services	1 006 098,00 €	10 841 193,00 €	2 500 523,00 €	747 531,00 €	4 284 270	-25,7%
Chiffre d'affaires nets	1 006 098,65 €	10 841 193,00 €	2 500 523,31 €	747 531,00 €		-25,7%
Production stockée	4 937 581,18 €	-6 481 678, 11 €-	634 711,83 €	3 404 789,09 €	1 617 806	- 31 %
Reprises sur amortissements et provisions, transferts de charges hors rémunération concessions	64 141,00 €	767 256,00 €	820 378,00 €	122 595,00 €	616	91,1%
Autres produits				171,00 €		
Total des produits d'exploitation	6 007 820,00 €	5 126 771,00 €	3 955 613,00 €	4 275 086,00 €	5 902 693	-28,8%
Charges d'exploitation	€					-28,8%
Autres achats et charges externes	5 942 411,00 €	4 150 224,00 €	3 135 492,00 €	4 151 875,00 €	5 901 577	-30,1%
Dotations d'exploitation Sur immobilisations						
Dotations d'exploitation Sur actif circulant : dotations aux provisions		31 550,00 €				
Dotations d'exploitation Pour risques et charges : dotations aux provisions	6 800,00 €	729 061,00 €	91 044,00 €			
Autres charges	58 609,00 €	215 935,00 €	729 076,00 €	123 211,00 €	1 116	110,2%
Total des charges d'exploitation	6 007 820,00 €	5 126 771,00 €	3 955 613,00 €	4 275 086,00 €	5 902 693 €	-28,8%
1 - RÉSULTAT D'EXPLOITATION	0	0	0	0 €		
2 - RÉSULTAT FINANCIER	0	0	0	0		
3 - RÉSULTAT COURANT AVANT IMPÔT	0	0	0	0		
4 - RÉSULTAT EXCEPTIONNEL (VII - VIII)	0	0	0	0		
TOTAL DES PRODUITS	6 007 820,00 €	5 126 771,00 €	3 955 613,00 €	4 275 086,00 €	5 902 693	
TOTAL DES CHARGES	6 007 820,00 €	5 126 771,00 €	3 955 613,00 €	4 275 086,00 €	5 902 693	
BÉNÉFICE OU PERTE (Total des produits - total des charges)	0	0	0	0	0	

Source : comptes sociaux SEM 47

Annexe n° 7. Évolution de la CAF et de l'EBE

	2016	2017	2018	2019	2020	2016/2020
Chiffre d'affaires retraité	1 640 475,37 €	4 340 594,00 €	2 078 549,00 €	2 025 743,00 €	2 301 394 €	40%
+/- production stockée	417 280,00 €	-417 280,00 €	0,00 €	33 759,00 €	79 252 €	-81%
+/- production immobilisée	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0	
+ Subventions	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0	
- Autres achats et charges externes	1 006 498,00 €	2 555 665,00 €	583 503,00 €	640 559,00 €	734 763 €	-27%
- Impôts et taxes	35 202,00 €	55 342,00 €	54 463,00 €	21 666,00 €	33 545 €	-5%
- Charges de personnel	1 016 218,00 €	1 143 721,00 €	1 150 792,00 €	1 275 485,00 €	1 138 563 €	12 %
= Excédent brut d'exploitation	-162,63 €	168 586,00 €	289 791,00 €	121 792,00 €	473 775 €	
+ Autres pds de gestion courantes	37 149,63 €	29 710,00 €	19 706,58 €	20 196,00 €	30 518 €	-18%
- Autres charges de gestion courantes	-3 100,00 €	-12 221,00 €	-577,00 €	-1,00 €	-4 €	-100%
+ Résultat financier	50 867,00 €	14 141,00 €	19 877,00 €	34 284,00 €	38 541 €	-24%
+ Résultat exceptionnel	-170,00 €	-51,00 €	1 005,00 €	147,00 €	848 €	-599%
- IS / Participation	-18 107,00 €	-93 410,00 €	-146 085,00 €	-73 403,00 €	-182 005 €	905%
= C.A.F	66 477,00 €	106 755,00 €	183 717,58 €	103 015,00 €	361 674 €	444%

Source : d'après SEM 47 et cabinet Sémaphores

Annexe n° 8. Impact de la pépinière dans le bilan du contrat Agrinove

	Charges	Recettes	Charges	Recettes
<i>Investissement</i>	Prévisionnel (2015)		Réal	
<i>prestations diverses</i>				
<i>foncier / immobilier</i>	56 700,00 €		56 700,00 €	
<i>Maitrise d'œuvre</i>	65 200,00 €		62 075,00 €	
<i>travaux</i>	815 000,00 €		944 430,00 €	
<i>CT / SPS / DO</i>	19 263,00 €		19 195,00 €	
<i>total investissement</i>	956 163,00 €		1 082 400,00 €	
<i>Fonctionnement</i>	Global prévisionnel		Annuel Global (au réel, non inscrit au CRAC 2020)	
<i>Taxe foncière</i>	137 275,00 €		47 209,00 €	
<i>Abonnement / consommation</i>	95 000,00 €		5 678 €	
<i>Assurance multirisque prop.</i>	68 638,00 €		21 760,00 €	
<i>Recettes loyers</i>		118 215,00 €		138 900,00 €
<i>total fonctionnement</i>	300 913,00 €	118 215,00 €	74 647,00 €	138 900,00 €

Sources : SEM 47



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine