
Arrondissement de BETHUNE

du Conseil Communautaire

COMMUNAUTE -ooOoo---
D'AGGLOMERATION
DE BETHUNE-BRUAY, ARTOIS LYS ROMANE

Le mardi 17 octobre 2023, à 18 H 45, le Conseil Communautaire s'est réuni, à la salle Olof Palme de Béthune, sous la Présidence de Monsieur GACQUERRE Olivier, Président de la Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane en suite d'une convocation en date du 11 octobre 2023, dont un exemplaire a été affiché à l'Hôtel Communautaire.

ETAIENT PRESENTS :

GACQUERRE Olivier, LECONTE Maurice, LAVERSIN Corinne, LEMOINE Jacky, GAQUÈRE Raymond, SCAILLIEREZ Philippe, BERRIER Philibert, DELELIS Bernard, DAGBERT Julien, DEROUBAIX Hervé, SOULLIART Virginie, DE CARRION Alain, PÉDRINI Léo (jusqu'à la question 13), CHRETIEN Bruno, COCQ Bertrand, DEBAS Gregory, DUBY Sophie, DUCROCQ Alain, DUHAMEL Marie-Claude, GIBSON Pierre-Emmanuel, LECLERCQ Odile, LEFEBVRE Nadine, MANNESSIEZ Danielle, MEYFROIDT Sylvie, SELIN Pierre, OGIEZ Gérard, ALLEMAN Joëlle, ANTKOWIAK Corinne, BARRÉ Bertrand, BARROIS Alain, BECUWE Pierre, BERROYER Lysiane, BERROYEZ Béatrice, BERTIER Jacky, BERTOUX Maryse, BEVE Jean-Pierre, BOMMART Émilie, BOULART Annie, CARINCOTTE Annie-Claude, CASTELL Jean-François, CLAIRET Dany, CORDONNIER Francis, CRETEL Didier, DEBAECKER Olivier, DELEPINE Michèle, DELETRE Bernard, DELPLACE Jean-François, DEMULIER Jérôme, DERICQUEBOURG Daniel, DERLIQUE Martine, DESSE Jean-Michel, DEWALLE Daniel, DISSAUX Thierry, DOMART Sylvie, DOUVRY Jean-Marie, DUMONT Gérard, BRAEM Christel, ELAZOUZI Hakim, FIGENWALD Arnaud, FLAHAUT Karine, FOUCAULT Gregory, GLUSZAK Franck, HANNEBICQ Franck, HENNEBELLE André, HOCQ René (jusqu'à la question 2), HOLVOET Marie-Pierre, IMBERT Jacqueline, JURCZYK Jean-François, LECOMTE Maurice, LEGRAND Jean-Michel, LELEU Bertrand, LEVEUGLE Emmanuelle, LOISEAU Ginette, LOISON Jasmine, MACKÉ Jean-Marie, MARIINI Laetitia, MAESELE Fabrice, MALBRANQUE Gérard, MARGEZ Maryse, TRACHE Christelle, MATTON Claudette, MERLIN Régine, NEVEU Jean, NOREL Francis, PAJOT Ludovic, PERRIN Patrick, PHILIPPE Danièle, PRUD'HOMME Sandrine, PRUVOST Marcel, QUESTE Dominique, ROBIQUET Tanguy, SAINT-ANDRÉ Stéphane, SANSEN Jean-Pierre, SGARD Alain, SWITALSKI Jacques, TOMMASI Céline, VERDOUCQ Gaëtan, VERWAERDE Patrick, VIVIER Ewa, VOISEUX Dominique, WILLEMAND Isabelle

PROCURATIONS :

THELLIER David donne procuration à GACQUERRE Olivier, IDZIAK Ludovic donne procuration à CARINCOTTE Annie-Claude, DEBUSNE Emmanuelle donne procuration à FOUCAULT Gregory, DELECOURT Dominique donne procuration à DE CARRION Alain, DEPAEUW Didier donne procuration à DUCROCQ Alain, DUPONT Jean-Michel donne procuration à VIVIER Ewa, HENNEBELLE Dominique donne procuration à DUHAMEL Marie-Claude, MULLET Rosemonde donne procuration à COCQ Bertrand, DASSONVAL Michel donne procuration à MERLIN Régine, DEFEBVIN Freddy donne procuration à BARROIS

Alain, DELPLANQUE Émeline donne procuration à DEWALLE Daniel, FACON Dorothée donne procuration à LAVERSIN Corinne, FURGEROT Jean-Marc donne procuration à DELETRE Bernard, GAROT Line donne procuration à DELEPINE Michèle, MARCELLAK Serge donne procuration à NOREL Francis, MILLE Robert donne procuration à MAESELE Fabrice, OPIGEZ Dorothée donne procuration à PHILIPPE Danièle, PREVOST Denis donne procuration à MACKÉ Jean-Marie, PRUVOST Jean-Pierre donne procuration à BERROYER Lysiane, TASSEZ Thierry donne procuration à DOMART Sylvie

ETAIENT ABSENTS EXCUSES :

BOSSART Steve, DELANNOY Alain, DRUMÉZ Philippe, EDOUARD Eric, BEUGIN Élodie, BLOCH Karine, BLONDEL Marcel, CANLERS Guy, CLAREBOUT Marie-Paule, COCQ Marcel, DECOURCELLE Catherine, DELANNOY Marie-Joséphine, DELHAYE Nicole, DESQUIRET Christophe, FLAHAUT Jacques, FLAJOLET André, FLAJOLLET Christophe, FONTAINE Joëlle, HERBAUT Emmanuel, HEUGUE Éric, HOUYEZ Chloé, LEFEBVRE Daniel, LEVENT Isabelle, PICQUE Arnaud, RUS Ludivine, TAILLY Gilles, TOURSEL Karine, TOURTOY Patrick, TRACHE Bruno, VIVIEN Michel, WALLET Frédéric

Monsieur JURCZYK Jean-François est élu Secrétaire,

La séance est ouverte,

Communauté d'Agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane,

DELIBERATION DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE
17 octobre 2023

FINANCES, CONTROLE DE GESTION ET COMMANDE PUBLIQUE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES - RAPPORT D'OBSERVATIONS
DEFINITIVES - TERRITOIRES SOIXANTE-DEUX - EXERCICES 2016 A 2021

Monsieur le Président expose à l'Assemblée les éléments suivants :

Vu le Projet de Territoire, approuvé par délibération n° 2022/CC136 du Conseil Communautaire du 6 décembre 2022 :

Priorité n°3 : Garantir le « bien-vivre ensemble » et la proximité sur l'ensemble du territoire

Enjeu : Proposer une offre de logements adaptée au parcours résidentiel et au cycle de vie des habitants.

En application des dispositions de l'article L.211-8 du Code des Juridictions Financières, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) des Hauts de France a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la Société d'Economie Mixte (SAEM) Territoires soixante-deux. Le contrôle, qui concerne les exercices 2016 à 2021, a porté principalement sur la gouvernance de la structure, sa situation comptable et financière ainsi que les résultats de son action.

A l'issue de la procédure d'instruction, cet examen de gestion a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives transmis à la Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane le 31 août 2023.

L'article L.243-6 du Code des Juridictions Financières fait obligation aux exécutifs de communiquer à leur assemblée délibérante, dès leur plus prochaine réunion, les observations définitives formulées par la CRC en vue d'un débat en Conseil communautaire. Une synthèse figure en page 3 du rapport.

Suite à l'avis favorable de la Commission « Services du Quotidien, Administration Générale et Territoriale » du 09 octobre 2023, il est proposé à l'Assemblée de prendre acte de la communication des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Hauts-de-France concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la SAEM Territoires soixante-deux concernant les exercices 2016 à 2021 et de débattre sur ce rapport d'observations définitives. »

Monsieur le Président demande à l'Assemblée de bien vouloir se prononcer.

Sur proposition de son Président,
Le Conseil communautaire,
A la majorité absolue,

PREND ACTE de la communication des observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Hauts-de-France concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la SAEM Territoires soixante-deux concernant les exercices 2016 à 2021.

DEBAT sur ce rapport d'observations définitives.

INFORME que cette délibération peut faire l'objet d'un recours gracieux par saisine de son auteur ou d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Lille, dans un délai de deux mois à compter de sa publication.

Ainsi fait et délibéré les jours, mois et an susdits,
Ont signé au registre des délibérations les membres présents,
Pour extrait conforme,
Par délégation du Président,
Le Vice-président délégué,

Certifié exécutoire par le Président
Compte tenu de la réception en
Sous-préfecture le : **20 OCT. 2023**

Et de la publication le : **20 OCT. 2023**
Par délégation du Président,
Le Vice-président délégué,



DEROUBAIX Hervé



DEROUBAIX Hervé



Le président

Arras, le 31 août 2023

Dossier suivi par : Mme Martine Kirket, responsable
du service du greffe

T. 03 21 50 75 81

Mél. : hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : ROD2 2022-0030

Greffe/N° 2023-1027

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
et de ses réponses

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

à

Monsieur Michel Deneux

Directeur général de la société anonyme
d'économie mixte

« Territoires soixante-deux »

2, rue Joseph-Marie Jacquard

CS 10135

62803 – LIÉVIN CEDEX

Mél : m.deneux@territoires62.fr

Monsieur le directeur général,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la société anonyme d'économie mixte « Territoires soixante-deux » pour les exercices 2016 à 2021 consacré notamment à l'enquête régionale relative à la réhabilitation des friches en vue de la création de logements et les réponses qui ont été apportées.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication au conseil d'administration, dès sa plus proche réunion, par son président qui en a également été destinataire.

Dès la tenue de cette réunion, **ou au plus tard dans le délai de deux mois suivant la présente transmission**, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et les réponses jointes sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le directeur général, l'expression de ma considération distinguée.

Frédéric Advielle



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SES RÉPONSES
SOCIÉTÉ ANONYME D'ÉCONOMIE
MIXTE TERRITOIRES
SOIXANTE-DEUX**

*Enquête régionale relative à la réhabilitation
des friches en vue de la création de logements*

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2016 à 2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 juin 2023.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 UNE MISE EN ŒUVRE INACHEVEE DES RECOMMANDATIONS DU PRECEDENT CONTROLE.....	7
2 UN OPERATEUR À UN TOURNANT STRATEGIQUE.....	7
2.1 Un acteur historique de l'aménagement dans le Pas-de-Calais	7
2.1.1 Un opérateur en difficulté au début des années 2010	7
2.1.2 Des statuts inchangés et un actionariat stable.....	8
2.1.3 Des missions diversifiées et en évolution.....	9
2.2 Une gouvernance structurée impliquant les administrateurs	10
2.2.1 La direction et la présidence de la société sont dissociées.....	10
2.2.2 Le conseil d'administration et l'assemblée générale	11
2.2.3 La fusion du comité d'engagement et du comité stratégique	11
2.3 Une administration structurée à renforcer.....	12
2.3.1 Une organisation évolutive	12
2.3.2 La fonction achat demeure perfectible.....	12
2.3.3 Une approche insuffisamment méthodique du contrôle interne	14
2.4 Une réflexion stratégique confrontée à une « nouvelle donne ».....	15
2.4.1 Une stratégie construite et formalisée.....	15
2.4.2 La création de la société publique locale de l'Artois : un tournant stratégique	16
2.4.3 Un nouvel environnement facteur de fragilités.....	16
3 UNE ACTIVITE EN EVOLUTION AU PROFIT DES OPERATIONS PROPRES.....	18
3.1 Des concessions en diminution constante, porteuses de risques contentieux significatifs.....	18
3.1.1 Un volume de concessions d'aménagement en baisse constante.....	18
3.1.2 Des contrats souvent modifiés	18
3.1.3 Des comptes rendus perfectibles et des risques contentieux significatifs.....	20
3.1.3.1 Des comptes-rendus annuels aux collectivités à améliorer	20
3.1.3.2 Des contentieux peu nombreux mais à forts enjeux.....	21
3.2 Des opérations propres porteuses de risques significatifs.....	21
3.2.1 Une activité en expansion.....	21
3.2.2 Des opérations aux risques de la société et de ses actionnaires	22
3.3 Un exemple de réhabilitation d'une friche : la ZAC Écoquartier à Méricourt	23
3.3.1 L'exécution d'une concession proche de son terme	23
3.3.1.1 Le montage contractuel de l'opération	23
3.3.1.2 Des comptes-rendus annuels insuffisamment précis.....	24
3.3.2 Un projet ambitieux, mais une réalisation qui a connu des difficultés	25
3.3.2.1 Un projet confronté à plusieurs difficultés.....	25
3.3.2.2 Des difficultés de commercialisation partiellement surmontées par l'activité de promotion de la société	26

3.3.3	Le bilan opérationnel	27
3.3.3.1	Une opération en cours d'achèvement	27
3.3.3.2	Un bilan positif	28
3.3.4	Le financement de l'opération	28
3.3.4.1	L'équilibre financier de l'opération	28
3.3.4.2	Les perspectives contractuelles et financières de la fin de l'opération	29
3.4	Les autres activités	30
3.4.1	Les opérations propres d'aménagement	30
3.4.2	Les mandats et les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage	30
3.4.3	Des filiales résiduelles dont la société souhaite se désengager.....	31
4	DES EQUILIBRES FINANCIERS EN PARTIE RESTAURES, MAIS FRAGILES	32
4.1	La qualité de l'information comptable et financière	32
4.2	L'évolution structurelle du résultat	33
4.2.1	Des produits financiers et exceptionnels significatifs.....	33
4.2.1.1	La majorité du chiffre d'affaires engendrée par les opérations propres.....	33
4.2.1.2	Des produits financiers en « trompe l'œil ».....	34
4.2.2	Des charges de structure maîtrisées	35
4.2.3	Un résultat net bénéficiaire du fait des produits financiers et des opérations propres....	36
4.2.3.1	L'impact structurel des produits financiers sur le résultat net	37
4.2.3.2	Un résultat net engendré par les opérations propres	38
4.3	Une trésorerie sous contrainte.....	38
4.3.1	Un lent redressement des fonds propres	38
4.3.2	Une trésorerie fragile	39
4.3.2.1	Une trésorerie fragile soutenue par les actionnaires	39
4.3.2.2	La lisibilité de la trésorerie est à améliorer	40
4.3.3	Un endettement en diminution.....	41
4.4	Une trajectoire de redressement à poursuivre	41
	ANNEXES	43

SYNTHÈSE

Créée en 1983, la société anonyme d'économie mixte Territoires 62 est un acteur historique de l'aménagement dans le Pas-de-Calais. Elle réalise des opérations d'aménagement et de construction immobilière, déclinées en trois domaines : l'habitat, le développement économique, et le cadre de vie « équipements et espaces publics ». Elle conduit ces missions, soit pour le compte des collectivités et autres organismes qui lui confient des projets, soit pour son propre compte, la société se qualifiant alors de « promoteur public ».

Depuis 2016, les opérations immobilières réalisées par la société, à ce titre, deviennent prépondérantes dans son chiffre d'affaires. Cette tendance devrait encore se confirmer dans les prochaines années du fait de la création récente, par plusieurs de ses principaux actionnaires, de la société publique locale de l'Artois, dont le domaine d'intervention pourrait recouper en grande partie celui de Territoires 62.

Grâce aux opérations propres et aux frais financiers, contestables, prélevés sur les concessions en déficit de trésorerie, la société est parvenue, à l'exception de 2020, à dégager un résultat net positif entre 2016 et 2021. Par ailleurs, sur cette période, son endettement a été ramené de 72,5 M€ à 47 M€. Toutefois, si elle s'est redressée, sa situation financière doit encore être consolidée, du fait de la lenteur de l'apurement des déficits antérieurs (- 12 M€ à fin 2021) et d'une trésorerie limitée.

Cette fragilité structurelle, accrue par plusieurs contentieux encore pendants, et le fait que l'opérateur supporte l'intégralité du risque sur ses opérations propres, justifieraient la mise en œuvre d'un dispositif formalisé de suivi des risques. Or, celui-ci demeure inexistant, en dépit des engagements financiers des collectivités, qui garantissent 80 % de son encours de dette et des aléas que peuvent connaître ses opérations propres, comme le démontrent ses activités de promotion-construction sur la ZAC Écoquartier de Méricourt.

Dès lors, s'il a indéniablement permis la concrétisation de nouveaux projets qui ont contribué, depuis 2016, à maintenir son activité et redresser le résultat, le développement des opérations propres est source de questionnements, au regard des risques encourus, d'autant que la priorité donnée à cette évolution n'est pas explicitement affichée.

L'évolution stratégique, en cours, soulève des questions sur la vocation même de la société, qui justifieraient une réflexion approfondie des actionnaires sur son devenir. En effet, ainsi que la Cour des comptes l'a précisé en 2017¹, l'exercice d'activités économiques diverses par une entreprise publique locale n'est pas en soi contestable « *dès lors qu'elles demeurent justifiées par l'intérêt public à agir des collectivités et groupements actionnaires et qu'elles reposent sur un modèle économique avéré et soutenable* ».

¹ Référé du 15 juin 2017 relatif aux insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappel au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit unique : intégrer en annexe du compte-rendu annuel au concédant de chaque concession d'aménagement le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération, en application de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme et des dispositions des traités de concession.			X	21

Recommandations (performance)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : structurer le suivi des achats dans le but de garantir le respect du code de la commande publique, et en particulier la computation des seuils des marchés publics.			X	14
Recommandation n° 2 : déployer une comptabilité analytique pour permettre d'imputer à chacune des opérations (concessions, mandats ou opérations propres) les coûts réels qu'elle engendre.			X	14
Recommandation n° 3 : mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, s'appuyant sur une cartographie associée à des indicateurs chiffrés et intégrant à la fois les concessions et les activités propres de promotion et construction.			X	15
Recommandation n° 4 : intégrer aux comptes annuels de la société une annexe détaillant les opérations propres d'aménagement, promotion et construction en cours de réalisation, en mentionnant leur montant prévisionnel, ainsi que leur état d'avancement et de commercialisation.			X	32
Recommandation n° 5 : imputer aux opérations concédées les seules charges financières réellement supportées pour leur réalisation.			X	38
Recommandation n° 6 : mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour faire apparaître, dans les comptes par activité, le niveau effectif de trésorerie de fonctionnement et des opérations (concessions, opérations propres, mandats).			X	40

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la société anonyme d'économie mixte Territoires 62 (département du Pas-de-Calais) pour les exercices 2016 à 2021 a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 11 août 2022 à M. Michel Deneux, directeur général et représentant légal de la société depuis le 11 juin 2016. M. Jean-Jacques Delille, précédent directeur général entre le 1^{er} janvier 2016 et le 10 juin 2016, a également été avisé de l'ouverture du contrôle par courrier du 9 septembre 2022.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 12 janvier 2023 avec le représentant légal en fonctions, et le 13 janvier 2023 avec son prédécesseur.

Le contrôle s'inscrit dans le cadre de l'enquête régionale de la chambre sur « la réhabilitation des friches en vue de créer des logements ». Il a porté sur la gouvernance actionnariale et administrative de la société, le portefeuille d'opérations, avec une étude spécifique de l'opération de l'Écoquartier de Méricourt, ainsi que sur la situation financière et le niveau de risque pour les actionnaires.

La chambre, dans sa séance du 8 février 2023, a arrêté ses observations provisoires qui ont été communiquées au représentant légal en fonctions le 18 avril 2023. L'intégralité du rapport a également été adressée aux trois principales collectivités et établissements publics de coopération intercommunale actionnaires et des extraits ont été adressés à deux autres actionnaires ainsi qu'à la commune de Méricourt et aux commissaires aux comptes de la société sur la période contrôlée.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 21 juin 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 UNE MISE EN ŒUVRE INACHEVEE DES RECOMMANDATIONS DU PRECEDENT CONTROLE

Le précédent rapport d'observations définitives notifié en 2014 portait huit recommandations et concluait que cinq étaient partiellement mises en œuvre, une de manière incomplète et deux non mises en œuvre.

À ce jour la mise en œuvre a sensiblement évolué (cf annexe n° 1) puisque, si trois recommandations apparaissent pleinement mises en œuvre, deux n'ont fait l'objet d'aucune mise en œuvre et une a été partiellement mise en œuvre.

Enfin, deux recommandations apparaissent désormais sans objet, respectivement suite à la suppression de la commission d'appel d'offres, et en raison des difficultés de la société pour accéder au crédit sur la période.

2 UN OPERATEUR À UN TOURNANT STRATEGIQUE

2.1 Un acteur historique de l'aménagement dans le Pas-de-Calais

2.1.1 Un opérateur en difficulté au début des années 2010

La société anonyme d'économie mixte (SAEM) Territoires 62 est une société anonyme d'économie mixte locale intervenant essentiellement dans le département du Pas-de-Calais. Elle est régie par les dispositions du code de commerce relatives aux sociétés anonymes, et les articles L. 1525-1 à L. 1525-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), mais aussi le code de l'urbanisme, notamment son article L. 300-1. Initialement créée en 1983 sous la dénomination « Société Immobilière de construction de Liévin », puis « Artois développement » de 1991 à 2008, avant de devenir « Adevia » au 1^{er} janvier 2009, sa dénomination actuelle est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, son directeur a précisé que la société s'est dotée de la compétence aménagement en 2012, et qu'elle a recentré son activité sur l'appui aux collectivités, notamment en tant qu'opérateur « promoteur » d'opérations d'aménagement et de construction, à compter de 2002.

Les statuts fixent son siège social à Liévin, sans spécifier son périmètre d'intervention géographique. L'activité de la société se concentre principalement dans le Pas-de-Calais, particulièrement dans le bassin minier, l'Arrageois et le littoral. Cependant quelques opérations ponctuelles ont été conduites dans le département voisin du Nord.

Au tournant des années 2010, la société a connu d'importantes difficultés financières qui ont nécessité la conclusion d'un premier protocole de conciliation avec ses créanciers en 2013, puis d'un second en 2018. Au cours de la période contrôlée, ces difficultés se sont poursuivies, en particulier concernant la trésorerie. Toutefois, la société apparaît désormais en voie de redressement, analyse que confirme le président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, lequel salue le travail réalisé pour rétablir la société tout en admettant que le processus « demeure lent et fragile ».

2.1.2 Des statuts inchangés et un actionnariat stable

Les statuts sont demeurés inchangés depuis leur révision de décembre 2015, qui a coïncidé avec une augmentation de capital, porté de 25,2 M€ à 33,2 M€. Outre les dispositions relatives à la forme, à l'objet et au capital de la société, les statuts fixent les règles de composition du conseil d'administration et définissent ses pouvoirs, ainsi que ceux du directeur général. Ils prévoient également la constitution d'une assemblée spéciale d'actionnaires, en application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

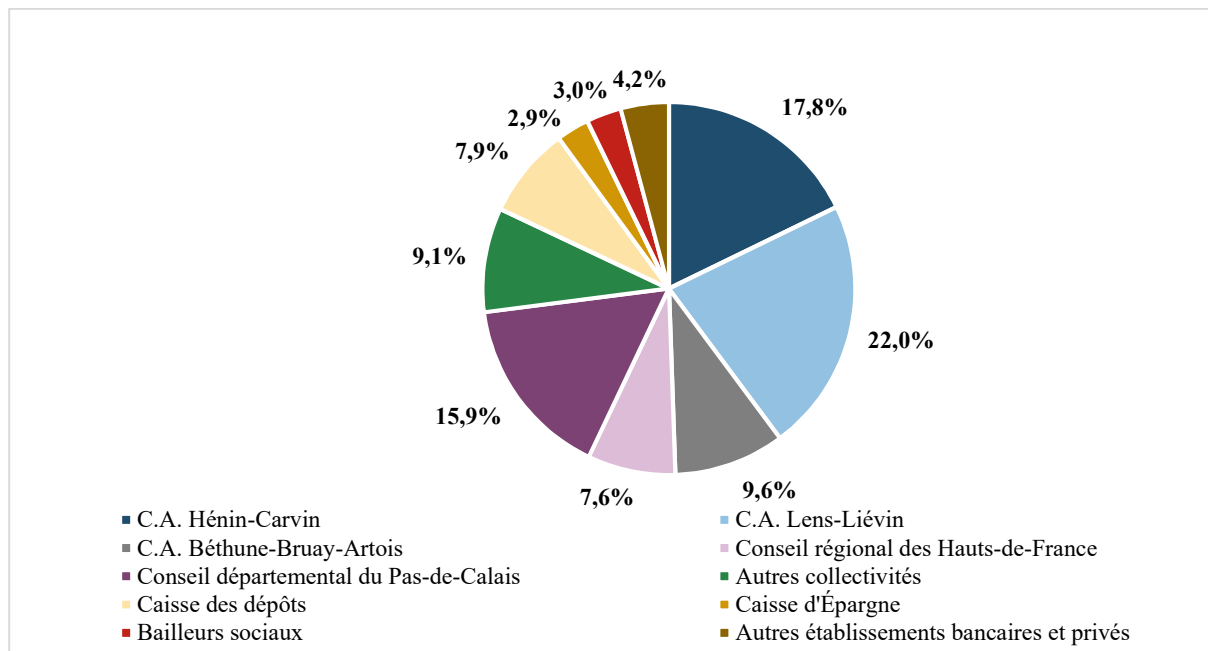
Les procès-verbaux de cette dernière instance font état des principaux événements survenus au cours de l'exercice écoulé, mais ne précisent pas, sauf pour les désignations nominatives, les décisions prises par l'assemblée sur les résolutions soumises à son approbation, se limitant à mentionner l'adoption à l'unanimité du rapport du président. La chambre rappelle l'obligation de faire apparaître au procès-verbal le résultat des votes et le résumé des débats, conformément à l'article R. 225-106 du code de commerce, ce à quoi s'est engagé le directeur général, tout en considérant que l'atteinte du quorum lors des réunions de l'assemblée spéciale justifie cette absence de mention.

Depuis le 1^{er} décembre 2017, la société dispose d'un pacte d'actionnaires, signé par sept collectivités et établissements², qui totalisent 78,39 % du capital, ce qui leur confère une position prépondérante dans la gouvernance de la société. La Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'Épargne Nord-France-Europe sont également signataires du pacte. Celui-ci souligne que l'opérateur intervient prioritairement dans le Pas-de-Calais, puis précise sa gouvernance, le rôle du directeur général, et détaille les prérogatives du conseil d'administration. Le pacte prévoit également la création d'un comité d'engagement et d'un comité stratégique (cf § 2.2.3). Ce pacte a fait l'objet d'un avenant prévoyant la fusion du comité stratégique et du comité d'engagement, mise en œuvre depuis février 2021. Toutefois, faute de délibération de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay Artois Lys Romane l'adoptant, cet avenant n'est pas encore entré en vigueur.

Fin 2022, la société comptait 79 actionnaires, dont 18 collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale, totalisant 82,02 % du capital, ce qui est conforme à l'article L. 1522-1 du CGCT. Parmi les 61 autres actionnaires figurent six établissements bancaires, quatre bailleurs sociaux, l'EPINORPA, la chambre de commerce et d'industrie Hauts-de-France, et huit personnes physiques. La chambre relève que l'actionnariat est relativement émietté, sans qu'une collectivité n'apparaisse comme actionnaire de référence (cf. graphique n° 1).

² Les communautés d'agglomération de Lens-Liévin, d'Hénin-Carvin et de Béthune-Bruay (Artois Comm), la communauté urbaine d'Arras, la région Hauts-de-France et le département du Pas-de-Calais.

Graphique n° 1 : Répartition de l'actionnariat de Territoires 62



Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des données de la SAEM Territoires 62.

2.1.3 Des missions diversifiées et en évolution

L'objet social de SAEM Territoires 62 est défini à l'article 2 des statuts et n'a pas évolué durant la période contrôlée.

Article 2 des statuts (extrait) - La société a pour objet :

1. de procéder à l'étude et à tous actes nécessaires à la réalisation d'opérations d'aménagement, de restauration immobilière et d'actions sur les quartiers dégradés ;
2. de procéder à l'étude et à la construction ou réhabilitation d'immeubles à usage de bureaux ou de locaux industriels destinés à la vente ou la location ;
3. de procéder à l'étude et à la construction ou réhabilitation d'immeubles collectifs ou individuels à usage principal d'habitation et principalement d'immeubles bénéficiant de financements aidés par l'État, ainsi que la construction et l'aménagement d'équipements d'accompagnement ;
4. de procéder à l'étude et à la construction et, ou réhabilitation de tout équipement public ou privé d'infrastructures ou de superstructure ;
5. de procéder à la promotion, la location, la vente, l'exploitation, la gestion, l'entretien et la mise en valeur par tout moyen des immeubles construits ou réhabilités et de tous immeubles, ouvrages ou équipements.

Dans ses supports de communication, la société présente ses missions en deux catégories : l'aménagement et la construction, déclinées en trois domaines (l'habitat, le développement économique, et le cadre de vie « équipements et espaces publics »). Elle réalise ces missions, soit pour le compte des collectivités et autres organismes qui lui confient des projets, soit pour son propre compte, la société se qualifiant à cet effet de « promoteur public ».

L'analyse du portefeuille d'activités de la société met en évidence la part croissante de ses opérations propres de promotion et de construction, par rapport à la mission classique d'aménagement pour le compte des collectivités. L'importance des activités propres de construction s'illustre par exemple par la configuration du site internet de la société, qui comporte les informations destinées aux collectivités et organismes institutionnels, mais dont la page d'accueil s'adresse davantage à des clients privés pour l'achat de biens immobiliers qu'à des collectivités pour des projets d'aménagement.

D'autres missions résiduelles sont exercées par la société, comme la gestion locative des immeubles dont elle est propriétaire. Les missions de la société pourraient évoluer prochainement, suite à l'étude stratégique de 2021 et aux potentielles nouvelles activités envisagées, telles que la rénovation thermique des bâtiments ou la réhabilitation de l'habitat ancien dégradé, avec à ce jour quelques démarches engagées en 2022 sur ces thématiques, lesquelles pourraient aboutir en 2023-2024 selon la société.

Concernant l'information donnée sur ses activités, la société produit un rapport annuel aux collectivités actionnaires, en application de l'article L. 1524-5 du CGCT, qui ne précise pas le contenu de ce document. Depuis le 1^{er} août 2022, l'article D. 1524-7 du même code détaille les informations à produire obligatoirement. La chambre invite la société à s'assurer que sa rédaction est conforme à ces nouvelles dispositions, ce à quoi s'est engagé le représentant légal.

2.2 Une gouvernance structurée impliquant les administrateurs

2.2.1 La direction et la présidence de la société sont dissociées

Les statuts de la SAEM Territoires 62 prévoient que la direction peut être assurée soit par le président, soit par le directeur général, et qu'il revient au conseil d'administration de se prononcer sur la modalité retenue. Depuis 2012, la présidence et la direction sont dissociées.

Le précédent directeur général adjoint a été nommé directeur général, mandataire social, à compter du 11 juin 2016. Son mandat social a été renouvelé les 8 juin 2018 et 12 avril 2020, mais sa rémunération n'a pas évolué depuis 2016. Il bénéficie d'un véhicule de fonction et il est prévu qu'une indemnité égale à une année civile de rémunération lui soit allouée au terme de son mandat. Conformément à ses obligations, il a déposé les déclarations relatives à sa situation personnelle auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

Alors que la délibération de nomination initiale de l'intéressé limitait l'obligation de consultation préalable du conseil d'administration à trois types d'actes, les délibérations de 2018 et 2020 prévoient neuf cas de consultation préalable de cette instance, en application du pacte d'actionnaires. La chambre relève que cette évolution concourt en principe à un exercice plus étendu des pouvoirs du conseil.

Depuis juillet 2013, le président du conseil d'administration percevait une rémunération et bénéficiait d'un véhicule de fonction. Atteint par la limite d'âge statutaire, il a été remplacé, le 8 juin 2018, par le président de la communauté d'agglomération Hénin-Carvin (CAHC) et maire de Courrières, dont le mandat a été renouvelé le 9 octobre 2020. La rémunération perçue par ce dernier est conforme aux délibérations du conseil d'administration. Il s'est également acquitté de ses obligations déclaratives.

Outre le président, la société compte quinze administrateurs, qui exercent leurs fonctions à titre gratuit. Depuis 2020, un seul administrateur n'a pas effectué la déclaration de ses autres mandats sociaux, nécessaire à la vérification des règles de cumul prévues par l'article L. 225-94-1 du code de commerce.

2.2.2 Le conseil d'administration et l'assemblée générale

Les statuts prévoient les modalités de réunion, de délibération et les pouvoirs du conseil d'administration, lequel est doté d'un règlement intérieur. Entre 2016 et 2021 cette instance s'est réunie de quatre à six fois par an. Les procès-verbaux de ses réunions sont détaillés et complets et les délibérations transmises à la sous-préfecture.

Toutefois, alors que les ordres du jour comportent jusqu'en 2020 un état détaillé des décisions du directeur général, celui-ci disparaît ensuite. La chambre observe que l'absence de restitution aux administrateurs des décisions prises par le directeur général ne permet pas de s'assurer du respect des dispositions de l'article L. 225-35 du code de commerce et invite la société à rétablir cette pratique.

Enfin, l'assemblée générale ordinaire se réunit annuellement au premier semestre et les rapports de gestion lui sont systématiquement soumis, après approbation par le conseil d'administration, de même que le rapport prévu par l'article L. 1524-5 du CGCT. En revanche, le rapport au préfet relatif à l'exercice des prérogatives de puissance publique, prévu par l'article L. 1524-3 du même code, n'est pas établi. La chambre rappelle à la société la nécessité de se conformer à cette obligation, ce à quoi le directeur général s'est engagé pour l'avenir.

2.2.3 La fusion du comité d'engagement et du comité stratégique

L'article 6 du pacte d'actionnaires prévoit l'existence d'un comité d'engagement, qui examine et formule un avis sur les nouveaux projets avant leur présentation au conseil d'administration, et la création d'un comité stratégique, chargé de préparer les réunions du conseil d'administration pour les sujets ayant trait à la stratégie de la société, ainsi qu'à sa situation financière et aux contentieux. Lui sont aussi confiés l'évaluation et le suivi des risques.

Depuis avril 2017, le comité d'engagement comprenait sept membres, dont quatre administrateurs. Toutefois, les procès-verbaux de cette instance font apparaître que, de 2016 à 2020, un seul d'entre eux était présent lors de 16 réunions sur les 26 tenues.

Dans le contexte de l'adoption du pacte d'actionnaires, la constitution du comité stratégique a été actée par le conseil d'administration en avril 2017. Celui-ci, composé de six représentants des actionnaires et du directeur général, a tenu 20 réunions jusqu'à fin janvier 2021. Les procès-verbaux indiquent que, lors de celles-ci, outre les administrateurs et les cadres de la société, des représentants de l'administration du département du Pas-de-Calais et de la région Hauts-de-France étaient également présents, en qualité de personnalités qualifiées sans voix délibérative, possibilité prévue par le pacte d'actionnaires.

En début d'année 2021, le comité stratégique et le comité d'engagement ont été fusionnés, en application de l'avenant au pacte d'actionnaires, approuvé par délibération du conseil d'administration du 13 décembre 2019. Les membres de cette instance ont été désignés le 19 février 2021, et sa première séance s'est tenue le 10 mars, suivie de deux autres réunions au cours de l'exercice.

2.3 Une administration structurée à renforcer

2.3.1 Une organisation évolutive

Les organisations internes successives mises en œuvre durant la période contrôlée, avec de fréquentes évolutions, distinguent les services supports et opérationnels. Ces derniers sont structurés en fonction des métiers exercés et non de la nature des opérations (conçues ou propres). Depuis février 2021 l'administration de la société est structurée en trois pôles : promotion-construction, aménagement, juridique et financier.

Le pilotage administratif de la structure est assuré par le directeur général, dans le cadre d'un comité de direction se réunissant chaque semaine depuis 2016. Ces réunions font l'objet de comptes-rendus synthétiques. Par ailleurs, suite à la fusion du comité d'engagement et du comité stratégique, des « points développement » bimensuels, à caractère opérationnel, et donnant lieu à la production de comptes-rendus, ont été mis en place depuis mars 2021. La société s'appuie donc sur un dispositif de pilotage administratif et opérationnel structuré et documenté, associant l'ensemble des cadres concernés.

L'effectif est relativement stable depuis 2017, avec une moyenne annuelle se situant entre 48,8 et 50,6 salariés. La proportion de cadres, déjà élevée en début de période (70 %), est en augmentation continue jusqu'en 2021 (77 %). La chambre relève que des fiches de fonctions existent pour l'ensemble des postes et que des rapports sociaux sont établis de 2017 à 2021. Par ailleurs, depuis 2020, la politique de la société en matière d'égalité professionnelle et salariale fait l'objet d'un rapport au conseil d'administration.

2.3.2 La fonction achat demeure perfectible

La société dispose d'un guide des procédures d'achat, dont la version actuelle est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020. Il est conforme aux dispositions applicables, à l'exception d'une anomalie à l'article 4 concernant le seuil financier au-delà duquel les marchés doivent être conclus par écrit. Le guide indique le seuil de 40 000 € HT, alors que l'article R. 2112-1 du code commande publique prévoit un seuil de 25 000 € HT. La chambre invite la société à rectifier ce point, ce à quoi le directeur général de la société s'est engagé, en précisant que l'ensemble des achats de la société faisait déjà l'objet d'un écrit.

Le guide précédemment en vigueur s'appliquait depuis mars 2007, et n'avait pas évolué jusqu'à la mise à jour de janvier 2020, hormis pour prendre en compte la suppression de la commission d'appel d'offres, intervenue en juillet 2014. Depuis, les marchés sont attribués par le directeur général ou un cadre ayant délégation. Un compte-rendu des marchés attribués est présenté à chaque réunion du conseil d'administration sur la période.

Les données relatives aux achats présentent des incohérences. Le montant annuel des achats déclaré par la société s'élève à environ 20 M€ entre 2016 et 2021, dont 4 M€ par an pour les marchés passés sans formalités, soit plus de 20 % du total (*cf.* tableau n° 1). Cependant, ce montant ne correspond ni au total établi à partir de la liste des marchés passés annuellement sur la période, ni aux informations communiquées au conseil d'administration. Par exemple, pour l'année 2021, le procès-verbal du conseil d'administration du 4 février 2022 fait état d'un montant annuel total des achats de 17 289 722 € HT (20 747 666 € TTC), alors que le total issu de la liste des marchés s'élève à 22 675 476 € HT, et que le fichier déclaratif transmis (*cf.* tableau n° 1) indique un montant de 20 267 210 €.

Tableau n° 1 : Montant des achats de 2016 à 2021

En €	Montant annuel total des achats	dont montant annuel des achats passés sans formalités	Proportion en %
2016	20 722 662	4 745 063	23 %
2017	20 382 116	4 404 517	22 %
2018	20 356 528	4 378 929	22 %
2019	20 363 232	4 385 633	22 %
2020	20 219 954	4 242 355	21 %
2021	20 267 210	4 289 611	21 %

Source : données de la SAEM Territoires 62.

D'autres indices indiquent que le suivi des marchés publics est défaillant. D'abord, les listes des marchés passés entre 2016 et 2021 pour les besoins propres et pour les prestations de conseil ne sont pas exhaustives. Ainsi, le marché attribué à la société Sémaphores pour la réalisation d'une étude stratégique (cf. § 2.4.1), ou le renouvellement du marché de commissariat aux comptes, n'y figurent pas.

Ensuite, la société n'a pas été en mesure de justifier le montant annuel des achats passés sans formalités (cf. tableau n° 1). Le seul document disponible sur ces derniers est une liste, manifestement incomplète, qui ne précise par leurs montants.

L'absence de suivi des montants des achats passés sans formalités engendre un risque important de dépassement des seuils, pour les prestations récurrentes dans les opérations de la société et relevant d'une même catégorie, par exemple en matière de contrôle technique ou de coordination sécurité et protection de la santé. Lors de ses précédents contrôles, la chambre avait déjà souligné l'absence de computation des seuils sur ces prestations et invité la société à se doter d'une politique d'achat plus formalisée en la matière. Aujourd'hui, si quelques accords-cadres transversaux sont réalisés, il ne s'agit pas d'une pratique généralisée.

Or, les articles R. 2121-1 à R. 2121-7 du code de la commande publique, repris par l'article 3 du guide des achats, définissent les modalités de calcul de la valeur estimée des besoins à réaliser selon la nature des prestations, afin d'appliquer correctement les seuils de publicité et de mise en concurrence. L'article R. 2121-4 du code précité précise la nécessité de respecter ces seuils de computation, afin de ne pas scinder fictivement les achats pour s'exonérer d'une procédure moins contraignante. Or, le service achat ne contrôle pas les montants déclarés par les services opérationnels et n'a pas mis en œuvre de suivi exhaustif des marchés passés sans formalités.

Dès lors, l'absence d'outil unique et transparent retraçant l'ensemble des marchés passés par la société entraîne un risque important de non-respect du code de la commande publique. La chambre invite la SAEM Territoires 62 à y remédier. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général assure que le respect de la computation des seuils est assuré, à la fois, par les règles rappelées dans le guide des achats, et l'existence de délégations aux directeurs opérationnels en matière de marchés publics. Il reconnaît cependant l'absence, à ce jour, de dispositif de contrôle systématique et indique qu'il sera mis en œuvre dans les meilleurs délais, sans en préciser les modalités.

Recommandation n° 1 : structurer le suivi des achats dans le but de garantir le respect du code de la commande publique, et en particulier la computation des seuils des marchés publics.

2.3.3 Une approche insuffisamment méthodique du contrôle interne

Malgré le poids conséquent des opérations propres et l'existence d'un poste de contrôleur de gestion sur l'ensemble de la période, la société ne dispose pas d'une comptabilité analytique, et le suivi du temps passé sur les différentes activités n'est effectif que depuis le mois d'avril 2022, alors que le besoin de cet outil était identifié depuis 2015. En réponse aux observations provisoires, le directeur général a indiqué que la direction travaille actuellement à la mise en œuvre d'une comptabilité analytique et d'une cartographie des risques, sans pour autant annoncer un calendrier et des modalités de déploiement. Enfin, si un « prix de journée » a été calculé pour les services opérationnels et supports, il apparaît à la fois élevé³ et relativement approximatif. Dès lors, la correcte imputation des coûts entre les opérations n'est pas assurée.

Des indicateurs, prévus par le pacte d'actionnaires « *dans l'objectif d'améliorer la maîtrise de l'activité par les administrateurs* », sont communiqués au conseil d'administration à échéance régulière. Ce tableau de bord comporte quatorze documents, dont une projection du résultat de l'exercice, un état prévisionnel de trésorerie, ainsi qu'un suivi des emprunts et des provisions. En revanche, il n'intègre pas de tableau de synthèse, qui en faciliterait la lecture. Par ailleurs, ce dossier ne fait pas état des risques identifiés durant la période, ni des évolutions, favorables ou défavorables, affectant la société.

Alors qu'une cadre était chargée du contrôle interne et de la gestion des risques, de février 2015 à janvier 2017 puis à compter d'octobre 2018, cette fonction a été supprimée fin 2019. Depuis lors, il n'existe aucun contrôle interne au sein de la société, pas plus qu'un outil de pilotage des risques ou une cartographie de ces derniers. Le sujet a pourtant été évoqué en comité stratégique en avril 2018 et en septembre 2021, mais n'a jamais été présenté au conseil d'administration. De même, les indicateurs de risques des opérations de promotion et en concessions prévus par l'avenant au pacte d'actionnaires n'ont jamais été renseignés. Un tableau interne recensant succinctement les risques identifiés des seuls contrats de concession, sans donnée chiffrée, démontre que l'approche des risques et aléas de la société demeure empirique, malgré la recommandation déjà adressée à la société lors du précédent contrôle. Dans sa réponse à la chambre, le président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin a indiqué qu'il demanderait aux administrateurs représentant l'intercommunalité d'appuyer les recommandations de la chambre.

Recommandation n° 2 : déployer une comptabilité analytique pour permettre d'imputer à chacune des opérations (concessions, mandats ou opérations propres) les coûts réels qu'elle engendre.

³ Entre 1 000 € et 1 400 €/jour pour les services opérationnels.

Recommandation n° 3 : mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, s'appuyant sur une cartographie associée à des indicateurs chiffrés et intégrant à la fois les concessions et les activités propres de promotion et construction.

2.4 Une réflexion stratégique confrontée à une « nouvelle donne »

La stratégie déployée par la SAEM Territoires 62 au cours de la période s'appuie désormais sur des plans à moyen terme (PMT) formalisés, sur des orientations stratégiques annuelles et des échanges en comité stratégique (cf § 2.2.3).

2.4.1 Une stratégie construite et formalisée

Jusqu'en 2018, la société ne disposait pas d'un plan à moyen terme formalisé. Cependant, les comptes-rendus du comité stratégique font apparaître que, depuis 2017, celui-ci prépare les décisions structurantes sur l'évolution de la société avant leur présentation au conseil d'administration. De plus, il examine, avant qu'elles ne soient soumises à ce dernier, les « notes d'orientations stratégiques » annuelles. Ces notes, produites en début d'année, intègrent à la fois des éléments sur la mise en œuvre des orientations validées par le conseil d'administration et, depuis 2020, des projections du résultat de l'exercice écoulé et du budget de celui qui débute, ce qui améliore l'information des administrateurs.

Un premier plan à moyen terme a été approuvé par le conseil d'administration en décembre 2018, pour la période 2019-2021, avec quatre priorités : le maintien du volume de charge, l'aboutissement des derniers contentieux, le renouvellement du carnet de commandes et la contractualisation de nouveaux emprunts à hauteur des remboursements de l'année. Les objectifs fixés en matière de réduction de l'endettement étaient très ambitieux, puisqu'ils prévoyaient, dès 2019, le remboursement du découvert autorisé (4 M€), des avances en comptes courant (5 M€) et des emprunts concernés par le protocole de conciliation (10,8 M€). En pratique, ces objectifs ne seront finalement atteints qu'en 2020, voire 2021 (cf § 4.3).

Pour la réalisation du plan à moyen terme suivant, portant sur la période 2023-2025, le conseil d'administration a choisi, fin 2020, de s'appuyer sur une étude stratégique de développement, confiée à un prestataire. Un plan stratégique a été approuvé par celui-ci fin septembre 2022. Ce dernier comprend quatre volets : les orientations stratégiques de la société, la réflexion sur la « grappe d'outils » (cf § 2.4.2), le plan à moyen terme 2023-2025, et la question des fonds propres.

Les orientations stratégiques adoptées fixent quatre axes d'action : l'aménagement du territoire et la redynamisation des centralités, la rénovation énergétique des bâtiments, l'implantation et le développement de l'activité économique, et la construction d'équipements et de logements abordables. La déclinaison opérationnelle de ces priorités fixe des objectifs chiffrés, identifie les évolutions de l'organisation à mettre en œuvre, ainsi que les perspectives de répartition des opérations entre la SAEM Territoires 62 et la société publique locale de l'Artois.

En revanche, le développement des opérations propres n'apparaît pas explicitement en tant qu'axe stratégique de la société, ce que son directeur général justifie en indiquant qu'il ne s'agit que d'un mode opératoire commun aux différents axes. S'agissant du plan à moyen terme, il prévoit une augmentation du chiffre d'affaires hors marges de l'ordre de 1 M€ (20 %) à partir de 2023 et anticipe un résultat moyen de 0,6 M€ par an.

2.4.2 La création de la société publique locale de l'Artois : un tournant stratégique

L'hypothèse de la création d'une « grappe d'outils », associant à la société un groupement d'intérêt économique (GIE) et une société publique locale (SPL), en vue de mutualiser les moyens et les compétences, a été évoquée initialement fin 2020, puis devant le conseil d'administration en décembre 2021. Plusieurs hypothèses ont été examinées quant aux missions à confier à la nouvelle SPL :

- transformation des cités minières, aménagement des friches et redynamisation des centres-villes ;
- nouvelles interventions au service des collectivités ;
- confier à la nouvelle société les opérations de ses actionnaires qui dépassent la durée du mandat municipal et limiter ainsi le risque pour la société, ce qui pourrait conduire à un recentrage de cette dernière sur les opérations propres.

Les statuts de la SPL de l'Artois ont été élaborés en avril 2022. Elle est dotée d'un capital de 1,2 M€, réparti à parts égales entre trois actionnaires : la communauté d'agglomération Hénin-Carvin, la communauté urbaine d'Arras et la commune de Liévin. Sa direction a été confiée à M. Michel Deneux. M. Christophe Pilch la préside. Tous deux exercent cette fonction sans rémunération. Le 25 juillet 2022, une assemblée générale extraordinaire a approuvé l'entrée de cinq communes⁴ supplémentaires au capital, dont le montant est inchangé.

Par ailleurs, le conseil d'administration de la SAEM Territoires 62 a décidé, le 31 mai 2022, d'adhérer au groupement d'intérêt économique (GIE), dont le contrat constitutif a été signé le 22 juin 2022. Suite à l'assemblée du GIE du 5 septembre 2022, 19 salariés de la société ont été transférés, avec leur accord, à cette structure, à laquelle le conseil d'administration a accordé, fin septembre 2022, une avance de trésorerie (787 000 €), après avoir fixé les modalités de répartition des dépenses sur la base du temps passé pour chaque structure.

2.4.3 Un nouvel environnement facteur de fragilités

L'accroissement du poids des opérations propres dans l'activité devrait se poursuivre dans les prochaines années du fait de la clôture progressive des concessions existantes, de l'absence de nouveaux contrats, et de la création de la société publique locale de l'Artois. Cette évolution soulève trois interrogations de fond sur l'avenir de la société.

En premier lieu, si la réalisation d'opérations propres est prévue par les statuts de la SAEM Territoires 62 et ne contrevient pas en tant que telle aux dispositions du code général

⁴ Drocourt, Houdain, Noyelles-Godault, Oignies, Rouvroy.

des collectivités territoriales, la priorité donnée à ces activités, rendue nécessaire par l'arrivée à terme des opérations en portefeuille et l'absence de nouveaux contrats, n'est pas explicitement affichée dans ses orientations stratégiques.

En second lieu, alors que les collectivités sont tenues informées de l'avancement des opérations concédées, l'information dont disposent les actionnaires sur les opérations propres est beaucoup plus limitée, en l'absence de comptabilité analytique et de pilotage des risques ainsi de d'informations financières détaillées. Il apparaît donc nécessaire d'assurer une meilleure visibilité des coûts, des risques encourus et de la trésorerie des opérations propres.

Enfin, cet enjeu apparaît d'autant plus important que les futures opérations contractualisées avec les collectivités actionnaires de la SPL de l'Artois seront prioritairement orientées vers cette dernière, du fait de l'absence de mise en concurrence qu'elle permet. De plus le marché immobilier des particuliers, auquel s'adresse une part non négligeable des opérations propres, connaît de fortes incertitudes en raison de la conjoncture (hausse des taux d'intérêt et des refus de prêts).

La chambre observe que l'évolution stratégique en cours soulève des questions sur la vocation même de la société, qui justifieraient une réflexion approfondie des actionnaires sur son devenir. Le directeur général a indiqué, dans sa réponse à la chambre, qu'un projet stratégique avait été adopté en septembre 2022. La chambre constate que celui-ci ne traite pas ces aspects de l'évolution de la société. La redéfinition du modèle économique de la société apparaît également nécessaire au président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, lequel souligne qu'il veillera dans le futur à ce que les règles de partage des coûts entre la SAEM et la SPL soient clairement établies.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée en 1983, la société anonyme d'économie mixte Territoires 62 est un acteur historique de l'aménagement dans le département du Pas-de-Calais. Elle réalise des opérations d'aménagement et de construction immobilière, déclinées en trois domaines : l'habitat, le développement économique, et le cadre de vie « équipements et espaces publics ». Elle conduit ces missions, soit pour le compte des collectivités et autres organismes qui lui confient des projets, soit pour son propre compte, la société se qualifiant alors de « promoteur public ».

Depuis 2016, celle-ci a cependant connu une évolution sensible, caractérisée par le poids croissant des opérations de promotion et de construction immobilières réalisées par la société pour son propre compte, comme le ferait un promoteur purement privé. Ces opérations propres tendent à devenir prépondérantes dans son chiffre d'affaires. Cette tendance devrait encore se confirmer dans les prochaines années, du fait de la création récente, par plusieurs de ses principaux actionnaires, de la société publique locale de l'Artois, dont le domaine d'intervention recoupe en grande partie celui de la société.

L'évolution stratégique en cours soulève des questions sur la vocation même de la société, qui justifieraient une réflexion approfondie des actionnaires sur son devenir. L'exercice d'activités économiques diverses par une entreprise publique locale n'est pas en soi contestable dès lors qu'elles demeurent justifiées par l'intérêt public à agir des collectivités et groupements actionnaires et qu'elles reposent sur un modèle économique avéré et soutenable.

3 UNE ACTIVITE EN EVOLUTION AU PROFIT DES OPERATIONS PROPRES

3.1 Des concessions en diminution constante, porteuses de risques contentieux significatifs

Une concession d'aménagement, définie par l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, est un contrat par lequel l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics confient la réalisation d'opérations d'aménagement (article L. 300-1 du code de l'urbanisme), à tout opérateur y ayant vocation.

3.1.1 Un volume de concessions d'aménagement en baisse constante

La mission d'aménageur, c'est-à-dire l'exécution des concessions d'aménagement confiées par les collectivités territoriales, est l'activité historique de la société. À ce titre, la SAEM Territoires 62 prenait en charge, à fin 2021, l'exécution d'un peu moins de 40 contrats (*cf.* annexe n° 2), dont une quinzaine concernait au moins partiellement la réhabilitation d'une friche. Les deux dernières concessions d'aménagement ont été conclues en 2015 et 2018. Le portefeuille se réduira à 23 concessions fin 2023, et moins de 20 à fin 2025.

La tendance devrait s'accroître avec l'émergence de nouveaux besoins, tels que l'engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM), un programme visant notamment à réhabiliter les logements miniers. Ils auront plutôt vocation à être confiés à la société publique locale de l'Artois récemment créée. L'ensemble de ces éléments interroge donc la capacité de la société à renouveler à l'avenir son portefeuille de contrats publics. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général indique que le besoin d'intervention de la société continuera de perdurer dans une évolution des modes d'intervention, en soulignant la diminution du nombre de concessions d'aménagement lancées par les collectivités.

3.1.2 Des contrats souvent modifiés

L'examen des contrats de concession en cours met en évidence un phénomène récurrent d'évolution de leurs conditions, que confirment plusieurs indicateurs.

Tableau n° 2 : Indicateurs relatifs aux avenants aux concessions d'aménagement à fin 2021

Indicateur	Valeur à fin 2021	Proportion par rapport à l'ensemble des concessions
Nombre moyen d'avenants par concession	3,41	
Contrats qui n'ont pas fait l'objet d'un avenant	3	8 %
Durée moyenne de prolongation (en années)	7	
Contrats qui ont fait l'objet d'une prolongation	33	85 %
Contrats qui n'ont pas fait l'objet d'un avenant de prolongation	6	15 %
Contrats qui ont fait l'objet d'une évolution de la rémunération	26	67 %
Contrats qui n'ont pas fait l'objet d'une évolution de la rémunération	13	33 %
Évolution moyenne des rémunérations des concessions	13 %	
Taux de rémunération moyen par rapport au montant du bilan du compte-rendu annuel (CRAC) 2021	10,87 %	

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des données de la SAEM Territoires 62.

D'une part, 92 % des contrats en cours font l'objet d'au moins un avenant fin 2021, avec une moyenne de 3,4 avenants par contrat. Les motifs les plus courants sont la prolongation du contrat (dans 85 % des cas pour une durée moyenne de 7 ans), la modification du programme de l'opération ou des conditions financières, notamment de la rémunération du concessionnaire.

Ces allongements de la durée des contrats sont destinés à couvrir les aléas rencontrés par les opérations qui connaissent en effet des difficultés de réalisation de plusieurs ordres :

- l'acquisition des terrains nécessaires aux opérations s'effectue fréquemment à des prix supérieurs à l'estimation de France Domaine, pour éviter de lancer des procédures d'expropriation longues et incertaines, mais occasionne des délais de négociation foncière ;
- des aléas environnementaux (découverte de pollutions, présence de zones humides ou d'espèces protégées), ou des évolutions réglementaires, peuvent occasionner des retards. La chambre observe que les contrats de concession prévoient rarement de clauses de rencontre, qui pourraient permettre d'anticiper les conséquences de ces événements ;
- des difficultés de commercialisation des terrains aménagés sont aussi fréquemment rencontrées, comme l'illustre l'opération de la ZAC Écoquartier de Méricourt (*cf.* § 3.3). Elles sont notamment expliquées par une demande limitée sur certains secteurs, ce qui a conduit la société à développer une activité propre de construction (*cf.* § 3.2).

Pour plus des deux tiers (67 % fin 2021) des contrats, des avenants ont modifié la rémunération du concessionnaire avec une augmentation moyenne de 13 % (*cf.* tableau n° 2). Enfin, 15 concessions ont fait l'objet, en 2021, d'un avenant destiné, selon le rapport de gestion 2021, à corriger des niveaux de rémunération très bas constatés sur des contrats au risque du concessionnaire. Ainsi fin 2021⁵, le taux de rémunération moyen des concessions est de 10,87 % (*cf.* annexe n° 2 pour le détail par concession).

⁵ D'après les données issues des bilans des comptes-rendus annuels à la collectivité 2021 des concessions en cours.

3.1.3 Des comptes rendus perfectibles et des risques contentieux significatifs

3.1.3.1 Des comptes-rendus annuels aux collectivités à améliorer

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme et l'article L. 1523-2 du CGCT imposent à l'aménageur la remise annuelle d'un compte-rendu annuel à la collectivité (CRAC), pour chaque opération concédée. Ces documents sont systématiquement produits, mais ils comportent des insuffisances et des imprécisions, comme l'illustre le cas de la concession de Méricourt (*cf.* § 3.3.1.2). La date de remise des rapports aux collectivités ne respecte souvent pas l'échéance contractuelle, et le retard atteint plus de trois mois pour une quinzaine de comptes-rendus annuels de 2021.

De surcroît, les dates de clôture des bilans financiers annexés aux rapports diffèrent parfois d'une année à l'autre, ce qui nuit à la lisibilité des bilans et à la comparaison entre les exercices. Enfin, les frais financiers à court terme appliqués aux opérations (*cf.* § 4.2.3.1) ne sont pas expliqués ni justifiés dans les comptes-rendus annuels à la collectivité, ce qui altère la transparence des éléments financiers. Dans certains cas (ZAC Petit-Bois à Annezin ou de la ZAC Maille Verte à Oignies), des frais financiers sont même imputés à des opérations dont le bilan pour 2021 fait apparaître une trésorerie positive.

Enfin, le plan de trésorerie prévu par l'article L. 300-5 II. 3° b) du code de l'urbanisme et par les contrats ne figure pas dans les comptes-rendus⁶. La chambre rappelle à la société la nécessité de respecter le code de l'urbanisme et les traités de concession sur ce point.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général indique que les comptes-rendus annuels produits par la société sont conformes au code de l'urbanisme, au motif qu'ils comportent, en annexe, un bilan détaillé et pluriannuel des dépenses et des recettes. La chambre ne partage pas cette position et rappelle qu'un plan de trésorerie est un document financier spécifique, distinct du bilan. Il doit identifier les modalités de financement de l'opération et présenter les encaissements et les décaissements survenus pendant l'année, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, puisque, d'une part, les flux de la taxe sur la valeur ajoutée ne figurent pas dans les CRAC et que, d'autre part, aucun élément ne permet de détailler le montant de la ligne « trésorerie » figurant à la fin du bilan.

Enfin, pour les concessions arrivant à échéance en 2022, la société n'a pas remis de CRAC au titre de 2021⁷. Cette pratique serait à corriger, dans la mesure où cet exercice est imposé par le contrat.

Le président de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin s'est pour sa part engagé, à la suite des observations provisoires de la chambre, à contrôler davantage le contenu des comptes-rendus annuels transmis par la société.

⁶ Au vu de l'échantillon d'opérations examiné par la chambre (Écoquartier de Méricourt, ZAC de la Turquerie à Marcq-en-Calais, Pôle d'excellence sportif de Liévin, Parc Opalopolis à Étaples, Quartier sud République à Avion et ZAC îlot Diderot à Arras).

⁷ C'est ainsi par exemple le cas pour l'opération « Zone de la Neuve » à Glageon, arrivée à échéance le 2 juin 2022 ou pour l'opération « Secteur Willerval » à Carvin arrivée à échéance le 31 décembre 2022.

Rappel au droit unique : intégrer en annexe du compte-rendu annuel au concédant de chaque concession d'aménagement le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération, en application de l'article L. 300-5 II. 3° b) du code de l'urbanisme et des dispositions des traités de concession.

3.1.3.2 Des contentieux peu nombreux mais à forts enjeux

Concernant les risques contentieux, la chambre observe que la SAEM Territoires 62 assure un suivi continu des procédures dont elle est partie, et tient le comité stratégique régulièrement informé. La société veille également à rechercher les responsabilités de tiers, afin de limiter les conséquences indemnitaires pour les collectivités concédantes et elle-même. En effet, si les contentieux sont peu nombreux ils portent sur des montants significatifs. Les décisions définitives à venir sur trois dossiers (concession Verts-Tilleuls à Fouquières-lès-Lens, concession Opalopolis à Etaples-sur-Mer et concession échue de Macé-Darcy à Hénin-Beaumont) représentent un enjeu total de 13 M€.

Selon l'opérateur, la sortie de ces contentieux constitue un levier pour libérer des fonds propres, dans un contexte d'opérations mal financées. D'après les informations présentées aux administrateurs en décembre 2021, la trésorerie des opérations en concession d'aménagement s'élevait à - 15,4 M€ à fin 2021 et atteindrait - 17 M € à fin 2022.

Enfin, les provisions pour pertes à terminaison sont en nette réduction et n'ont pas fait l'objet de nouvelles inscriptions depuis 2016 (2,1 M€). Alors qu'elles atteignaient 3,6 M€ à la fin de cet exercice, leur montant n'est plus que de 1,2 M€ fin 2021. Cette évolution est expliquée par l'amélioration du rythme de commercialisation, à la suite d'un redécoupage des opérations, et par le refinancement de certaines d'entre elles.

3.2 Des opérations propres porteuses de risques significatifs

3.2.1 Une activité en expansion

Les opérations propres sont des activités de construction et de promotion immobilière réalisées par la société pour son propre compte. La majorité de ces opérations concerne la construction de logements, essentiellement par des ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA) à des bailleurs – notamment pour du logement locatif social – ou des particuliers, pour des maisons individuelles. Les trois programmes réalisés à Méricourt illustrent ces différentes catégories de réalisations. De façon résiduelle, la société construit des locaux d'activité économique en VEFA à Dainville, ainsi que 18 logements dans le cadre d'un contrat de promotion immobilière (CPI) avec la « Foncière Logement » à Avion.

Le développement de ces opérations a été recherché pour améliorer la rentabilité de la société à un moment où elle a connu des problèmes financiers sur certaines concessions confrontées à des difficultés de commercialisation face à l'absence de positionnement de promoteurs privés et de bailleurs. Ce choix a été conforté stratégiquement dans le plan moyen terme 2023-2025 de la société. L'expansion des opérations propres se reflète dans l'évolution de la structure du chiffre d'affaires, où elles sont passées de 14,9 % en 2016 à 50,6 % en 2021 (cf. 4.2.1.1). Au 31 décembre 2021, elles dégageaient une marge positive de 7,9 M€.

Ces activités, qui relèvent du champ concurrentiel de la construction et de la promotion immobilière, sont compatibles avec les statuts de la société (article 2) et les dispositions du code général des collectivités territoriales (articles L. 1521-1 et L. 1523-1).

Comme l'a rappelé la Cour des comptes en 2017⁸, « *cette diversification permet à une société d'exercer des activités d'aménagement et de construction qui ne sont pas en soi contestable dès lors qu'elles demeurent justifiées par l'intérêt public à agir des collectivités et groupements actionnaires* ». En l'espèce, la création de logements, notamment à vocation sociale, revêt un caractère d'intérêt général.

Le caractère complémentaire de l'activité de construction, souligné par le directeur général de la société dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, se justifie également par le fait qu'actuellement, 85 % des opérations propres sont réalisées dans le périmètre de concessions d'aménagement dont la société est par ailleurs titulaire (cf. annexe n° 3).

La chambre observe, cependant, que cette dernière s'éloigne de son activité originelle d'aménageur public, pour la réorienter vers des opérations de promotion et de construction immobilières, comportant des risques financiers et pouvant être réalisées par des opérateurs privés. Dès lors, la chambre l'invite à s'assurer, dans la durée, de la cohérence de ses activités, par rapport à son objet social, et aux objectifs d'intérêt général qui sous-tendent son action.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général défend le caractère complémentaire de cette activité, et souligne que cette orientation est portée par le conseil d'administration et le comité stratégique. Il précise que ces projets contribuent à la production de logements sur le territoire, en palliant le manque d'investissement des opérateurs privés. Enfin, il considère que le risque financier de l'activité est limité, car la majorité des projets sont des VEFA pour des bailleurs sociaux.

3.2.2 Des opérations aux risques de la société et de ses actionnaires

Pour ces opérations propres, la société est appelée à supporter l'intégralité du risque, financier en premier lieu. Pourtant, la visibilité de son exposition à ce type d'activités est réduite. En l'absence d'annexe spécifique des comptes certifiés (cf § 4.1.1), elle se limite aux informations communiquées au comité stratégique et d'engagement qui valide les différentes phases des opérations.

Le comité n'approuve en principe le démarrage opérationnel du projet qu'à partir d'un taux de pré-commercialisation variant entre 30 % et 50 %. Ce niveau n'est cependant pas toujours respecté, afin de ne pas perdre des clients particuliers qui ont réservé. Si dans certains cas, le lancement des travaux a accéléré la commercialisation (cas de Méricourt), cette dynamique n'est pas toujours vérifiée. Ainsi, le lancement des travaux d'une opération de construction de 19 maisons à Annequin a été autorisé en 2021, mais en mai 2023, quinze d'entre elles n'étaient toujours pas vendues.

⁸ Référé du 15 juin 2017 relatif aux insuffisances du cadre juridique et comptable applicable aux entreprises publiques locales.

La société perçoit deux types de rémunérations (conduite d'opération et commercialisation) et une marge. Si cette activité permet de dégager un résultat significatif (cf § 4.2.3.2), la société porte néanmoins des risques financiers pouvant s'avérer conséquents. C'est le cas pour l'opération réalisée en VEFA pour le compte du bailleur Adoma à Méricourt. Or, en cas de difficultés de la société, le risque devra être assumé par ses actionnaires, ce qu'a rappelé la Cour des comptes en 2017⁹. Cet enjeu est d'autant plus prégnant que le niveau des garanties d'emprunts accordées à la société par les collectivités est important.

3.3 Un exemple de réhabilitation d'une friche : la ZAC Écoquartier à Méricourt

Présentation

La zone d'aménagement concerté (ZAC) de l'écoquartier de Méricourt est une opération d'aménagement à l'initiative de la commune, confiée en 2009 à la société par un contrat de concession et consistant à réhabiliter la friche minière du 4/5 Sud. Elle avait pour objet la création d'infrastructures (trame verte, parvis, voiries) et de 295 logements. La genèse et la mise en œuvre du projet ont été présentées en détail dans le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France concernant la commune de Méricourt. Le présent rapport rend compte plus spécifiquement de la conduite de l'opération par la SAEM Territoires 62.

3.3.1 L'exécution d'une concession proche de son terme

3.3.1.1 Le montage contractuel de l'opération

La concession d'aménagement, attribuée par la commune à la SAEM Territoires 62, est entrée en vigueur le 17 juin 2009, pour une durée initiale de huit ans, prolongée de six ans et demi par les avenants n° 1, 2 et 4, jusqu'au 31 décembre 2023. Son contenu est conforme à l'article L. 300-5-II 3° du code de l'urbanisme.

Hormis un renvoi au dossier de réalisation de la ZAC, aucun document contractuel n'a précisé le périmètre et le programme de l'opération à la charge de l'aménageur, et le contrat n'a donné aucune responsabilité à celui-ci concernant la labellisation Écoquartier, dont la commune a pris seule l'initiative. De même, aucun élément de calendrier ou d'échéancier n'a été contractualisé avant l'avenant n° 2. La chambre relève donc que, malgré les stipulations du contrat, le programme de l'opération n'est pas suffisamment étayé, ce qui constitue un élément de fragilité dans les relations entre les parties.

Le contrat prévoit un transfert partiel des risques à l'aménageur, celui-ci devant supporter un éventuel solde négatif de l'opération à son terme et reverser au concédant un éventuel solde positif (article 30.1.3). Le traité de concession stipule également que les terrains aménagés situés dans son périmètre et non encore revendus sont automatiquement transférés à la commune en fin de contrat à titre onéreux. Enfin, les articles 22-V § 5 et 23 du traité prévoient la possibilité pour la société de résilier le contrat, aux frais et risques de la commune, dans le cas où cette dernière refuserait de modifier le montant de la participation du concédant.

⁹ Référé précité.

L'avenant n° 2, signé le 27 décembre 2017, a validé les modifications contractuelles les plus substantielles. Outre la prolongation du contrat, il modifie la rémunération de l'aménageur, le bilan de l'opération, et les modalités de son financement. Son préambule ne comporte que des informations sommaires, alors qu'il introduit d'importantes modifications : prise en compte de la pollution des sols, adaptation du programme de construction pour intégrer deux équipements communaux (restaurant scolaire et centre social), ajout d'un projet d'ilot d'habitat participatif. Ce manque de précision est critiquable, dans la mesure où ces ajustements portent sur des éléments fondamentaux au regard des difficultés de l'opération.

Sur le plan financier, ces évolutions ont entraîné une augmentation de l'enveloppe prévisionnelle de 4,8 M€ HT à 6,1 M€ HT (+ 27 %). La participation communale (+ 20,5 %) et la rémunération du concessionnaire (+ 27,8 %) ont progressé également, mais sans que leurs proportions ne soient modifiées par rapport aux prévisions initiales.

L'avenant n° 3 du 24 octobre 2018 a eu pour unique objet de prévoir les modalités de versement d'une subvention de 25 959 € accordée par l'Agence de l'eau Artois-Picardie (cf. § 3.3.4.1). Enfin, l'avenant n° 4 du 21 décembre 2022 a prolongé le contrat jusqu'au 31 décembre 2023.

3.3.1.2 Des comptes-rendus annuels insuffisamment précis

Le traité prévoit les modalités de réalisation et de suivi de l'opération par l'aménageur, et notamment l'existence d'un comité de pilotage (article 6) devant se réunir toutes les six semaines. Cette périodicité n'est pas respectée¹⁰, bien que des échanges techniques, ne reprenant pas le formalisme du comité de pilotage et ne faisant pas systématiquement l'objet de comptes-rendus, se tiennent plus fréquemment.

Si le compte-rendu annuel à la collectivité prévu par le contrat (article 23) et la réglementation est toujours transmis à la commune, la chambre relève néanmoins plusieurs manquements significatifs aux obligations contractuelles et réglementaires, à l'instar des constats formulés pour toutes les concessions dont la société est titulaire. Sont ainsi relevés :

- une date de remise de plus en plus tardive, (entre le 16 mai et le 29 octobre, selon les exercices), alors que la date de remise contractuelle est fixée au 15 mai ;
- un niveau d'information parfois insuffisant, l'analyse des écarts des résultats par rapport aux prévisions n'étant pas suffisamment détaillée, tandis que le compte d'utilisation des subventions perçues par l'aménageur pour l'opération ne figure pas dans le document ;
- une date d'arrêt du bilan financier différente chaque année ;
- l'absence du plan de trésorerie prévu par l'article L. 300-5 II. 3° b) du code de l'urbanisme et l'article 23 du contrat de concession, alors que la société applique à l'opération des frais financiers (cf. § 4.2.3.1).

Jusqu'à son édition 2019, le compte rendu annuel à la collectivité a fait l'objet d'une délibération annuelle de la commune. Toutefois, cette dernière n'a pas adopté le compte rendu 2020, afin de marquer son désaccord sur la demande qui lui a été faite d'une participation complémentaire de 200 000 € relative à l'installation de points d'apports volontaires de déchets (cf. § 3.3.3.1). Enfin, le compte rendu de l'année 2021 n'avait pas encore été soumis au conseil municipal à la clôture de l'instruction.

¹⁰ Trois réunions du comité de pilotage ont été identifiées en 2015, une en 2016, trois en 2018 et une en 2022.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général ne partage pas les constats de cette dernière relatifs, notamment, à l'absence d'un plan de trésorerie. Il indique que le bilan annexé aux comptes-rendus annuels comporte un échéancier des recettes et des dépenses de l'opération. La chambre maintient son observation sur la nécessité d'annexer aux comptes-rendus annuels, conformément au code de l'urbanisme, un plan de trésorerie. Celui-ci retrace en détail les flux de trésorerie de l'opération intervenus au cours de l'année, et notamment les flux de la taxe sur la valeur ajoutée.

3.3.2 Un projet ambitieux, mais une réalisation qui a connu des difficultés

3.3.2.1 Un projet confronté à plusieurs difficultés

En premier lieu, une contamination de l'emprise, par diverses pollutions, aux métaux en surface, de l'ensemble du site, et aux hydrocarbures sur trois zones, a été découverte en 2012 et 2013. Pour y remédier, la société a établi un plan de gestion et de traitement et mis en œuvre un confinement sur place des terres polluées dans deux merlons paysagers. Cette situation a eu plusieurs conséquences : des coûts d'études et des travaux supplémentaires (*cf.* § 4.3.4.1), l'augmentation des prix de cession des terrains, des retards dans la réalisation des travaux et de la commercialisation, et la difficulté de céder certains lots (l'îlot B5).

La chambre observe que le risque d'être confronté à ces pollutions aurait pu être anticipé au vu de l'usage antérieur des terrains de la ZAC (puits de mine et cavalier minier, voies ferrées, puis casse automobile). De même, elle constate l'absence de cadre fixé par le contrat en cas de découverte de pollutions. La société soutient qu'il n'était pas possible d'anticiper le risque de pollutions, faute de mention de ce risque dans le dossier de ZAC, et donc d'en prévoir un cadre contractuel. Pour autant, la commune a fait part de sa satisfaction sur la capacité de l'aménageur à piloter le traitement des pollutions et à communiquer auprès des futurs acquéreurs des parcelles, ce qui a permis de poursuivre la commercialisation.

En second lieu, dès ses débuts, l'opération a connu d'importantes difficultés de commercialisation. Celles-ci ont été évoquées lors des comités de pilotage, dans les comptes-rendus annuels au concédant, ainsi que dans l'avenant n° 2, qui les expliquent par plusieurs raisons :

- l'inadéquation entre la typologie des logements, principalement collectifs, prévus par le programme initial de 2009 et les besoins de la population ;
- le caractère trop contraignant des prescriptions architecturales et paysagères fixées en 2010, qui constitueraient un frein pour la commercialisation des lots libres¹¹ ;
- les problèmes de pollution précités, par exemple pour le lot B5 ;
- l'évolution des projets de la commune et son choix, en cours de contrat, d'implanter des équipements publics sur une emprise (îlot B1, *cf.* annexe n° 4) qui aurait pu accueillir de nombreux logements avec une charge foncière potentiellement plus contributrice¹².

¹¹ La difficulté concerne notamment les prescriptions de l'utilisation du bois, à un moment où les coûts de construction dans la filière bois sont importants.

¹² Le CRAC 2016 évoque un manque à gagner de 0,26 M € HT et la nécessité de travaux modificatifs, compensés par une valorisation du terrain initialement prévue pour le projet et un complément de participation publique.

Ces difficultés ont conduit à la signature de l'avenant n° 2, qui a prolongé le contrat et modifié la programmation des logements, en révisant leur typologie pour mieux répondre aux attentes et faciliter la commercialisation. Les décalages de commercialisation ont également conduit à la perte d'une partie des crédits mobilisables au titre du fonds européen de développement régional (FEDER).

In fine, les terrains de l'opération ont été commercialisés à différents opérateurs qui peuvent être déclinés en trois catégories : les parties prenantes de la concession¹³, des opérateurs privés professionnels¹⁴, et des particuliers par l'intermédiaire de constructeurs sur les lots libres pour des maisons individuelles.

3.3.2.2 Des difficultés de commercialisation partiellement surmontées par l'activité de promotion de la société

À partir de 2015, au vu des difficultés de commercialisation des lots aménagés, Territoires 62 a choisi d'intervenir directement dans le cadre de trois opérations propres de construction. Ces dernières ont été agréées par la commune. Elles ont permis la reprise de la commercialisation et l'accélération de la construction des logements.

La première opération, initiée en 2018, a consisté en la création d'un programme de neuf maisons individuelles sur le lot C4 (*cf.* annexe n° 4). Toutes les habitations ont été vendues et livrées en mai 2021. Au 31 décembre 2021, la marge définitive de l'opération était supérieure de 27 869 € à l'enveloppe prévisionnelle initiale.

La deuxième opération propre concernait la construction, sous le régime de la vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), d'une résidence sociale de 24 logements collectifs pour le bailleur social ADOMA. La livraison était prévue fin décembre 2022. Sur le plan financier, l'opération a engendré une perte de 220 211 €. D'après les éléments présentés au comité d'engagement en novembre 2020, celle-ci s'explique par des surcoûts sur les travaux de construction des fondations, et des dépassements sur les prix des marchés de travaux.

La troisième opération propre porte sur un programme de 105 logements sociaux locatifs en VEFA pour le compte du bailleur Flandres Opale Habitat. Les travaux ont commencé en décembre 2022 et devraient s'achever courant 2024. Fin 2021, l'opération présentait un bilan provisoire excédentaire de 615 801 €, supérieur de 189 847 € à l'enveloppe prévisionnelle.

Le formalisme du suivi des travaux et de la commercialisation des opérations propres apparaît satisfaisant, mais ne permet pas d'assurer la pleine maîtrise des risques portés par la société. En effet, les marges dégagées peuvent présenter des écarts importants, comme le démontre l'opération ADOMA, qui a occasionné une perte de 0,22 M€, supérieure au supplément de rentabilité (0,217 M€) dégagé par les autres opérations propres de la ZAC de Méricourt.

¹³ SAEM Territoires 62, pour ses programmes propres de promotion immobilière et la commune de Méricourt.

¹⁴ Le bailleur social Pas-de-Calais Habitat (deux opérations de logements) et les sociétés Ikéria (programme en VEFA pour un bailleur social) et Pierres et Territoires (programme de VEFA en accession à la propriété).

Les cessions foncières effectuées dans le cadre des opérations propres n'ont pas eu d'impact significatif sur l'équilibre de la concession, puisqu'elles se sont effectuées au prix prévu par le bilan. De plus, elles ont permis la réalisation de 48,4 % du programme de logements¹⁵, en préservant les ambitions de mixité de l'habitat de l'opération. En revanche, elles n'ont pas suffi à achever la commercialisation de l'opération.

3.3.3 Le bilan opérationnel

3.3.3.1 Une opération en cours d'achèvement

Il reste, à ce jour, des actions et démarches à accomplir, sur au moins trois aspects : la commercialisation, les travaux, la remise des ouvrages.

Tout d'abord, la commercialisation n'est pas achevée (*cf.* annexe n° 4), trois parcelles, dont le prix total atteint 652 000 € HT, restant à céder :

- une première parcelle (lot B4) de 775 m², au prix de 192 000 € HT, est en cours de cession à la commune pour l'implantation d'un « pôle petite enfance » ;
- un deuxième îlot (lots A1 et A2) d'une emprise de 2 610 m², représentant 190 000 € HT, est réservé par un opérateur en vue de la création d'une résidence locative de 28 logements pour personnes âgées. Toutefois, aucune promesse de vente n'a encore été signée et celle-ci comportera des conditions suspensives, dont la levée nécessitera un délai de 9 à 12 mois, ce qui pourrait repousser la passation de l'acte authentique au-delà de la date d'échéance du traité de concession récemment prolongé ;
- la troisième parcelle, le lot C6 (2 700 m² au prix de 270 000 €), se situe à l'est du périmètre de l'opération. Sur celle-ci est implanté l'un des merlons de confinement des terres polluées. La société envisage d'y réaliser une opération propre, mais le projet de construction de 20 logements collectifs a été refusé par la commune, qui souhaite l'implantation d'un nombre réduit de maisons individuelles. Or, une moindre densité augmentera le coût du foncier par logement¹⁶, avec une potentielle difficulté d'équilibrer le bilan du programme.

Ensuite, les travaux d'aménagement ne sont pas terminés. D'une part, un montant de 232 000 € de travaux, que la société considère comme résiduels (marquages, pose de potelets), reste à solder. D'autre part, si les voies sont ouvertes à la circulation, les opérations de remise des ouvrages publics à la commune ne sont pas achevées et font l'objet d'échanges entre l'aménageur, la commune et la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL)¹⁷.

Enfin, un point de désaccord subsiste entre les parties concernant l'implantation de points d'apport volontaire (PAV) de déchets ménagers. La SAEM Territoires 62 considère qu'il s'agit d'une prescription nouvelle, imposée en cours de contrat par la CALL, alors que selon la commune, le dossier de réalisation de la ZAC prévoyait ces équipements. Compte tenu de leur coût, l'aménageur a inscrit au bilan de l'opération une subvention de l'intercommunalité de 200 000 € à l'occasion de l'avenant n° 2, sans qu'aucun acte ne vienne confirmer ce concours financier. À compter du compte rendu annuel à la collectivité 2020, cette subvention n'est plus apparue au bilan, l'opération devenant dès lors déficitaire (*cf.* 3.3.4.2).

¹⁵ 138 logements sur les 285 prévus par le programme actualisé.

¹⁶ Le coût du foncier par logement, d'environ 13 500 € pour 20 logements, s'établirait entre 45 000 € et 54 000 € pour un projet de six, voire cinq logements (terrains compris entre 540 et 450 m²).

¹⁷ Destinée à recevoir dans son patrimoine les réseaux d'assainissement et d'eaux pluviales notamment.

3.3.3.2 Un bilan positif

Si la réalisation a beaucoup évolué par rapport au projet initial, l'écoquartier répond aux ambitions et objectifs affichés au moment de la signature du contrat de concession. Cette réussite est soulignée aussi bien par la commune, qui met en avant cette réalisation dans ses publications, que par l'aménageur, qui met en exergue le projet dans ses supports de communication et a obtenu pour celui-ci le trophée « fimbACTE » en 2019. Toutefois, la chambre relève l'absence de poursuite de la démarche de labellisation « Écoquartier », bien que le contrat ne l'y obligeait pas.

Ce projet illustre néanmoins les difficultés de la transformation de friches en logements sur le territoire, qui sont de plusieurs ordres :

- la découverte de pollutions en cours d'opération nécessite des travaux complémentaires et de revoir l'emplacement des constructions, mais aussi de renégocier les conditions prévues initialement, avec des risques de surcoût élevés pour l'aménageur ;
- les difficultés de commercialisation, accentuées par l'exigence de densité de logements¹⁸ et l'objectif de mixité sociale, ont constitué un obstacle récurrent dans une commune à forte proportion de logements sociaux, où la demande pour l'habitat collectif privé en accession à la propriété est limitée. Le dépassement de ces obstacles a nécessité de revoir la programmation des constructions de l'opération ;
- la mise en œuvre du cadre contractuel de la concession d'aménagement aux risques de l'aménageur s'est avérée délicate, compte-tenu des problèmes de commercialisation.

Il apparaît, cependant, que les efforts de diversification des logements ont été réels et au moins partiellement concrétisés, tant du point de vue des types d'occupation (logements individuels et collectifs, en accession et locatifs) que des publics visés. La ZAC accueille en effet des logements locatifs pour personnes handicapées (Pas-de-Calais Habitat), une résidence destinée à des publics en difficulté (ADOMA), et une résidence pour personnes âgées est en projet. S'agissant du logement individuel, une expérimentation de constructions participatives, a été conduite (îlot C7) pour inciter les acquéreurs à des modes de construction cohérents avec les enjeux du quartier.

3.3.4 Le financement de l'opération

3.3.4.1 L'équilibre financier de l'opération

Les dépenses de l'opération se répartissent entre 70 % de travaux, 8,8 % de rémunération de la société, 6,4 % d'honoraires sur travaux et 6 % d'acquisitions de terrains. Les dépassements, par rapport à l'enveloppe prévisionnelle (+ 36 % à fin 2021), s'expliquent, à la fois, par les surcoûts induits par le traitement des pollutions, et par les évolutions du programme de construction. Le coût des travaux de VRD (voirie réseaux divers) a ainsi progressé de 1,08 M€ (+ 52 %) par rapport aux prévisions, tout comme les honoraires ont été supérieurs de 75 %.

¹⁸ En application du SCoT et du dossier de création de ZAC, la densité de logements ne pouvait être inférieure à 30 logements par hectare, ce qui portait le nombre de logements à créer à 210 minimum.

Les recettes de l'opération (compte rendu annuel à la collectivité 2021, proviennent pour 68 % des cessions des terrains, pour 27,9 % de la participation du concédant (qui a augmenté de 21 % depuis le contrat initial, atteignant au total 1 757 337 €), et pour 2,5 % des subventions. Il apparaît que les prix de vente des terrains aménagés ont augmenté de près de 28 % par rapport au contrat initial. Au final, le prix moyen du foncier par logement¹⁹ s'élève à 14 266 € HT, soit un prix par m² de surface de plancher de 125 € HT.

L'opération a bénéficié de deux subventions, dont les montants définitifs se sont révélés inférieurs aux engagements initiaux. Ainsi, alors que le montant prévisionnel du concours financier de l'agence de l'eau Artois-Picardie, s'élevait à 51 918 €, seulement 50 % de celui-ci (25 959 €) a finalement été versé en raison de l'arrivée à terme de la convention de subvention avant l'achèvement des travaux. Pour des raisons similaires, la subvention FEDER qu'avait accordée la région pour un montant maximal de 458 000 €, n'a été perçue qu'à hauteur de 130 006 €. Enfin, du fait de son ancienneté, l'opération n'a pas pu bénéficier du « fonds friches » du plan de relance du gouvernement.

En ce qui concerne le financement de l'opération, l'opérateur n'a bénéficié d'aucune avance. Le déficit de trésorerie atteignait de ce fait - 1,5 M€ en 2017, ce qui a conduit à l'élaboration de l'avenant n° 2 au contrat. Pour l'année 2021, ce montant s'établit à - 274 997 €. L'accès à l'emprunt pour financer l'opération a été rendu difficile en raison de la situation financière de la société. Après un premier emprunt de 900 000 € en 2009, la société a obtenu en 2019 un deuxième financement de 1 400 000 € garanti à 50 % par la commune.

Enfin, l'aménageur a perçu des frais financiers à court terme, destinés à rémunérer la trésorerie négative de l'opération. Or, bien que le contrat les prévoit²⁰ les comptes rendus annuels à la collectivité n'ont pas précisé l'origine et la justification de ces frais et les bilans ne sont pas explicites sur leur application. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général indique que ces mentions n'étaient pas obligatoires dans les comptes-rendus annuels. Ce qui explique, selon cette interprétation, que le bilan annexé à l'avenant n° 2 présente un résultat à l'équilibre, alors que la différence entre dépenses et recettes s'établit à - 139 370 €, soit le montant des frais financiers appliqués. Pourtant, le représentant légal de la société précise, dans sa réponse, que les frais financiers font partie intégrante du coût des dépenses de toutes les opérations, et sont à intégrer dans le calcul de leur équilibre.

3.3.4.2 Les perspectives contractuelles et financières de la fin de l'opération

Le bilan (compte rendu annuel à la collectivité 2021) affiche un résultat prévisionnel déficitaire de 222 956 €, alors que celui de 2020²¹ était à l'équilibre. Toutefois, celui-ci tenait compte d'une participation de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin de 200 000 € pour le financement des points d'apport volontaire de déchets. L'essentiel du déficit apparaissant au bilan 2021 correspond donc à cette subvention, qui était inscrite au bilan depuis 2017 sans qu'elle n'ait jamais été confirmée.

¹⁹ Ratio rapportant le prix du terrain au nombre de logements construits sur la parcelle.

²⁰ Article 22-II.

²¹ Mais non approuvé par la commune, cf. 3.3.1.2.

La date d'échéance du contrat au 31 décembre 2022 imposait de prendre rapidement des mesures, soit pour clôturer la concession, soit pour prolonger son exécution. La société s'est montrée, dans un premier temps, déterminée à clôturer l'opération à fin 2022, ce qui ne semblait pas réaliste étant donné son caractère encore inachevé.

La commune de Méricourt, souhaitant prolonger la concession pour préserver ses intérêts, a pris l'initiative de proposer la conclusion d'un avenant de prolongation, afin de terminer la commercialisation et de procéder aux derniers ajustements techniques. Signé le 19 décembre 2022, il a fixé la nouvelle échéance du contrat au 31 décembre 2023.

La chambre relève que la signature de l'avenant n° 4 consolide le cadre juridique de l'achèvement de l'opération, et invite la société à anticiper l'ensemble des conséquences de sa clôture et à les partager avec la commune concédante, notamment au regard du bilan négatif présenté en 2021.

3.4 Les autres activités

3.4.1 Les opérations propres d'aménagement

Les opérations propres d'aménagement consistent en la création et la commercialisation de lotissements. Le processus interne à la SAEM Territoires 62 pour le déroulement de ces opérations est le même que celui des opérations propres de construction et les modalités de rémunération sont identiques (*cf.* § 3.2.2).

De nombreuses opérations lancées en 2016 et 2017 ont été abandonnées en 2018 en raison de contraintes urbanistiques et techniques, ou de l'impossibilité d'équilibrer le bilan, ce qui illustre les risques inhérents à ces opérations. Selon le directeur général de la société, ces abandons, qui représentent, en 2018, une perte d'environ 50 000 €, témoignent d'un pilotage, même « empirique », des risques. Au 31 décembre 2021, une quinzaine d'opérations étaient en cours, et cette activité a dégagé un produit de fonctionnement de 0,57 M€²² sur l'exercice, mais une trésorerie négative de - 3,2 M€²³.

3.4.2 Les mandats et les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Seul un mandat avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Pas-de-Calais est actif, pour un montant prévisionnel de travaux de 2,39 M€.

La société assure également quelques missions d'études ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). La plus importante, conclue en 2012 et toujours en vigueur, porte sur le suivi de la concession d'aménagement « Écovillage Porte des Deux Caps » à Sangatte, pour un montant de rémunération de la société de 2 M€. D'autres missions ponctuelles ont été réalisées, pour des montants inférieurs à 20 000 €. Le caractère résiduel de cette activité s'expliquerait

²² À la fois pour les lotissements en propre et les opérations patrimoniales – *Cf.* rapport de gestion 2021 p.49.

²³ *Cf.* tableau de bord présenté en conseil d'administration du 7 décembre 2021, tableau n° 3.

par un manque de compétitivité vis-à-vis des autres prestataires privés candidats. L'AMO figure toutefois parmi les modes d'intervention envisagés dans le plan moyen terme, pour la rénovation énergétique des bâtiments ou les constructions basse consommation. À ce jour, des démarches ont été engagées dans ces domaines et pourraient aboutir en 2023-2024 mais ces modes d'intervention ne constituent pas des perspectives de développement significatives.

3.4.3 Des filiales résiduelles dont la société souhaite se désengager

En 2016, la SAEM Territoires 62 détenait des participations minoritaires dans quatre filiales : deux sociétés civiles immobilières (SCI) dénommées SCI Blum et ZAC de l'an 2000, ainsi que deux sociétés par actions simplifiées (SAS), Axevie et la Centrale foncière régionale. La valeur nette comptable de ces participations s'établissait à 1,15 M€.

La Centrale foncière régionale a été liquidée 2019 avec une reprise de provision de 1,44 M€, et la SAS Axevie est en cours de liquidation avec un boni prévisionnel de 0,43 M€. De même, la cession des parts détenues dans la SCI Blum (0,15 M€ et 0,26 M€ d'avance en compte courant) a été autorisée en décembre 2022. Concernant enfin la SCI ZAC de l'an 2000²⁴, la cession de cette participation est souhaitée, mais difficile car deux des étages du bâtiment géré par la SCI sont actuellement inoccupés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Alors que l'exécution des concessions d'aménagement était historiquement l'activité principale de la société anonyme d'économie mixte Territoires 62, cette mission a peu à peu décliné du fait de l'absence de contrats nouveaux. À ce jour, la société gère une quarantaine d'opérations, dont les contrats sont fréquemment modifiés et prolongés pour faire face à divers aléas. Ces opérations souffrent par ailleurs d'un manque structurel de financement par emprunt, consécutif aux difficultés qu'a connues la société.

L'activité propre de promotion et de construction immobilières a fortement progressé et devient, en 2021, majoritaire dans le chiffre d'affaires (50,6 %). Conçue au départ comme un moyen d'accélérer la commercialisation d'opérations d'aménagement déficitaires, elle tend à devenir une activité prépondérante, avec pour conséquence de faire porter l'intégralité des risques financiers sur la société, alors que ces opérations propres sont moins contrôlées par les collectivités.

L'opération de la ZAC Écoquartier de Méricourt, qui porte sur la réhabilitation d'une ancienne friche minière, confirme les difficultés structurelles émaillant l'activité de la société : contrat modifié à plusieurs reprises, aléas techniques et difficultés de commercialisation, compensées en partie par des opérations propres de construction. Le bilan opérationnel est positif, mais illustre les problèmes de transformation de friches en logements sur le territoire. Quant au bilan financier, il présente un solde prévisionnel déficitaire à fin 2021.

²⁴ Propriétaire de l'immeuble dans lequel sont installés les locaux de la société à Liévin.

4 DES EQUILIBRES FINANCIERS EN PARTIE RESTAURES, MAIS FRAGILES

4.1 La qualité de l'information comptable et financière

Depuis 2016, la régularité et la sincérité des comptes de la société anonyme d'économie mixte Territoires 62, qui comprennent de nombreuses annexes, est attestée par les rapports des commissaires aux comptes. Ils ont systématiquement été approuvés par le conseil d'administration, puis l'assemblée générale, dans les délais prescrits. De même, les rapports spéciaux prévus par l'article L. 612-5 du code de commerce pour retracer les conventions règlementées²⁵ ne comportent aucune observation. Toutefois, en dépit de l'importance prise par les opérations propres (*cf* § 4.2), aucune annexe spécifique ne détaille et récapitule ces dernières, les données financières relatives à celles-ci n'apparaissant que de manière globalisée dans les bilans et comptes de résultat par activités.

Pour les commissaires aux comptes mandatés par la société, celle-ci ne serait pas obligatoire. En effet le règlement comptable 99-05, qui prévoit ce type d'annexe pour les concessions, ne s'appliquerait pas aux opérations propres, qui relèveraient du plan comptable général. Ils observent également qu'un tel document pourrait apporter des informations à des concurrents privés de l'opérateur.

La chambre considère que celle-ci permettrait de refléter plus fidèlement les droits et obligations de l'entité, ce qui serait cohérent avec les préconisations de l'Autorité des normes comptables²⁶ et permettrait d'améliorer l'information de tous les actionnaires et concédants. L'intégration aux comptes annuels d'un état recensant les opérations propres en cours de réalisation et précisant leur montant, comme leur situation d'avancement et de commercialisation, compléterait l'information du conseil d'administration et des collectivités sur des engagements représentant des montants significatifs.

Recommandation n° 4 : intégrer aux comptes annuels de la société une annexe détaillant les opérations propres d'aménagement, promotion et construction en cours de réalisation, en mentionnant leur montant prévisionnel, ainsi que leur état d'avancement et de commercialisation.

Les rapports de gestion approuvés chaque année par l'assemblée générale apparaissent conformes à l'article L. 232-1 du code de commerce, avec un niveau de détail globalement satisfaisant. Toutefois, les perspectives de l'exercice suivant sont présentées en une phrase et, si le plan à moyen terme est cité, il n'est pas indiqué si la trajectoire prévue est respectée. Enfin, les rapports de gestion ne précisent pas la nature des produits et charges financiers et exceptionnels, alors que leur montant le justifierait. Pour améliorer l'information des actionnaires, la chambre suggère à la société d'intégrer à l'avenir des éléments plus détaillés sur ces différents points.

²⁵ Avances et garanties d'emprunt accordées à la société par ses actionnaires ou consenties à ses filiales.

²⁶ Principes sous-jacents à l'élaboration par l'ANC des normes comptables françaises – p.8.

En février 2022, le conseil d'administration a adopté, pour la première fois, un budget. Jusqu'alors, cette instance se prononçait annuellement sur une note d'orientations stratégiques (cf § 2.4.1) qui n'intégrait des données financières que depuis décembre 2020. La chambre constate que l'information du conseil d'administration sur les perspectives budgétaires de l'exercice à venir a été limitée jusqu'à cette date. Elle souligne la nécessité de renforcer le contrôle du conseil d'administration sur les projections financières, sur la base d'informations détaillées, exposant l'évolution attendue des principales dépenses et recettes des différentes activités, ainsi que celle de la trésorerie et des emprunts.

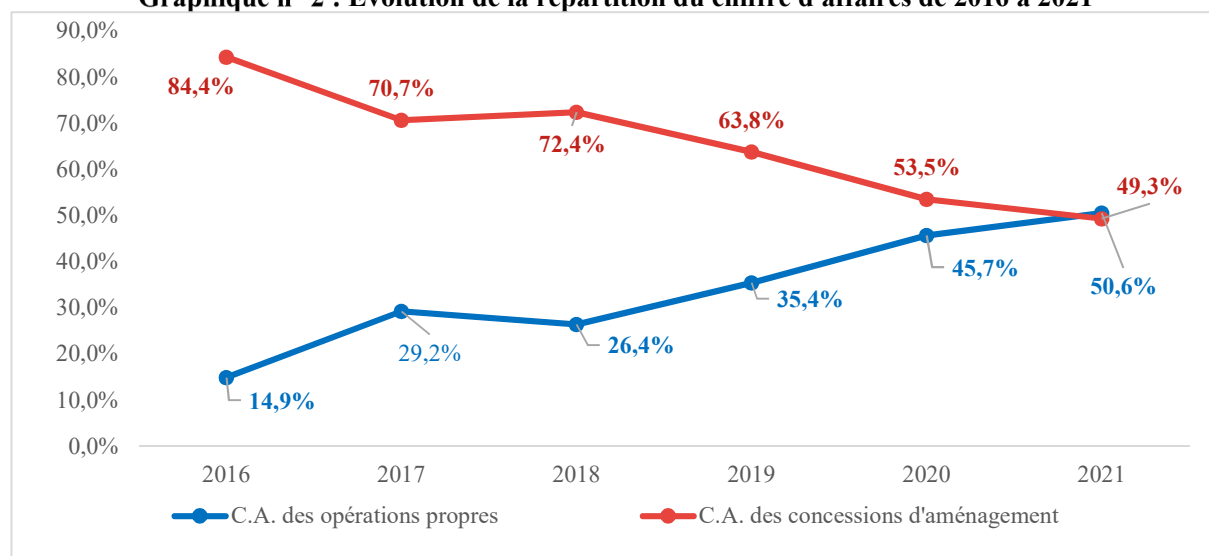
4.2 L'évolution structurelle du résultat

4.2.1 Des produits financiers et exceptionnels significatifs

4.2.1.1 La majorité du chiffre d'affaires engendrée par les opérations propres

Entre 2016 et 2021 la structure du chiffre d'affaires global de la société a profondément évolué. En effet, la part des opérations propres dans celui-ci augmente, progressivement jusqu'à devenir majoritaire, passant de 14,9 % en 2016 à 50,6 % en 2021, tandis que le poids relatif des concessions décline significativement.

Graphique n° 2 : Évolution de la répartition du chiffre d'affaires de 2016 à 2021



Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers annuels de la SAEM Territoires 62.

L'évolution du chiffre d'affaires total (cf tableau n° 3) est fluctuante, notamment en raison des spécificités de l'activité. L'année 2020 connaît un quasi doublement (+ 92,6 %) grâce aux concessions (+ 62 %), soit + 10 M€, mais surtout aux opérations propres dont les recettes augmentent de 149 % (+ 13,3 M€). Cette embellie se poursuit en 2021 (+ 19 %), mais uniquement du fait des opérations propres.

Tableau n° 3 : Produits d'exploitation de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Chiffre d'affaires net	35 856 672	41 903 764	29 836 640	25 023 558	48 243 376	52 323 346	7,9 %
Production stockée et immobilisée	15 361 589	- 4 820 046	3 220 419	- 3 356 042	- 12 295 240	- 9 174 033	- 190,2 %
Subventions d'exploitation	- 134 683	3 011	3 000	-	-	5 333	- 152,4 %
Reprises sur provisions et transfert de charges	8 515 686	15 840 161	6 224 828	9 971 476	4 568 438	5 360 171	- 8,8 %
Autres produits	30 471	74 874	122 402	243 450	235 525	409 688	68,2 %
Produits d'exploitation	59 629 735	53 001 764	39 407 290	31 882 442	40 752 099	48 924 506	- 3,9 %
dont chiffre d'affaires en %	60,1 %	79,1 %	75,7%	78,5 %	118,4 %	106,9 %	

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers annuels de la SAEM Territoires 62.

La part du chiffre d'affaires dans le total des produits d'exploitation est majoritaire (85,2 % en montant cumulé) entre 2016 et 2021. Elle devient supérieure au total des produits d'exploitation à partir de 2020 (118,4 %), du fait d'une réduction massive des stocks (- 12,3 M€) qui se confirme en 2021 (- 9,2 M€).

Les reprises sur provisions et transferts de charges (50,5 M€ de 2016 à 2021) sont la dernière composante significative (18,5 %) des produits d'exploitation. Les seules reprises de provisions représentent 50,7 % de ce montant (25,6 M€), tandis que la rémunération des concessions (12,4 M€) et les transferts de charges sur les concessions (7 M€) constituent 38,4 % de ce poste de recettes.

Le rapport de gestion de la société comporte chaque année un tableau de répartition des produits de fonctionnement par activité sur les cinq derniers exercices (cf. annexe n° 6). Toutefois, cette ventilation ne précise pas, pour certains produits (gestion locative, études et AMO, autres), s'ils sont issus des contrats confiés par des collectivités ou des opérations propres. La chambre invite la société à améliorer cette présentation en spécifiant, pour l'ensemble des produits concernés, le type d'opération qui les a engendrés, à l'instar de la distinction opérée dans ses états financiers (tableaux en 4 et 5 colonnes).

4.2.1.2 Des produits financiers en « trompe l'œil »

La quasi-totalité (99,97 %) des produits financiers de la société est comptabilisée au titre de son fonctionnement, sans être répartie entre ses différentes activités. Les transferts de charges représentent la grande majorité des recettes financières. Avec un montant annuel moyen de 0,58 M€ entre 2016 et 2021, ils contribuent fortement au résultat financier.

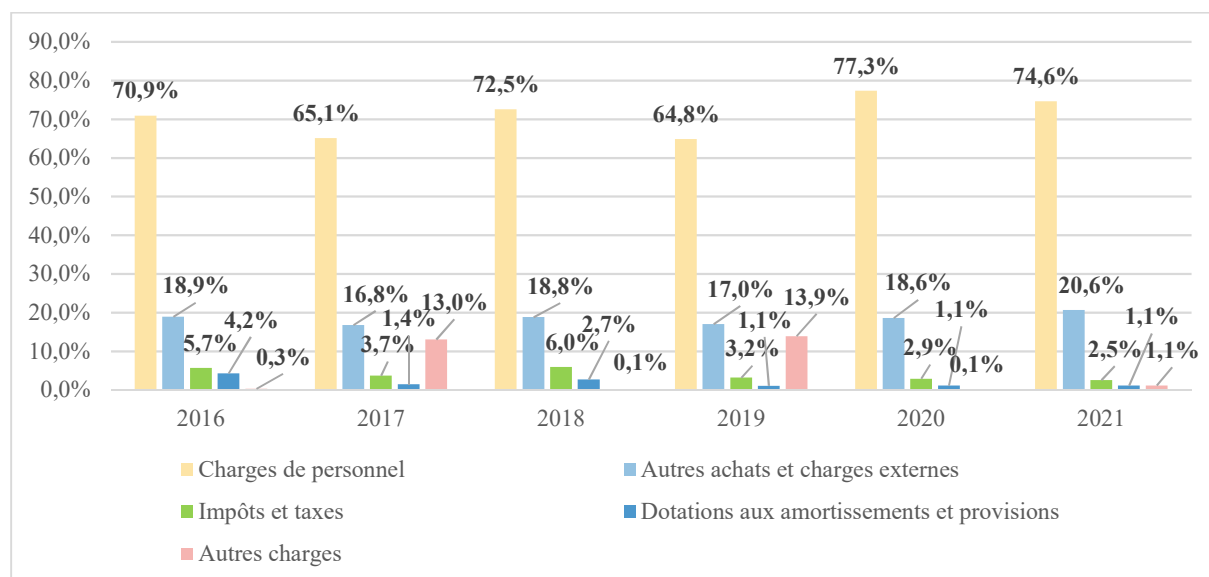
Or, ces transferts de charges financières correspondent quasi exclusivement aux intérêts à court terme perçus par la société sur les opérations concédées en déficit de trésorerie. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général soutient que le choix d'inscrire ces recettes en produits d'exploitation, alors qu'elles sont imputables aux opérations concédées, est conforme à la réglementation comptable. Pour autant, la chambre observe que leur inscription en tant que produits des concessions améliorerait la lisibilité des comptes.

Entre 2016 et 2021, la société a enregistré près de 12 M€ de produits exceptionnels, essentiellement engendrés (72,7 %) par des cessions d'immobilisations, concernant très majoritairement (80,6 %) des opérations propres.

4.2.2 Des charges de structure maîtrisées

La structure des dépenses de fonctionnement de la société apparaît cohérente avec ses activités, les charges de personnel représentant, selon les exercices, entre 65 % et 77 % du total. Le poids relatif des autres achats et charges externes est, quant à lui, relativement stable, se situant entre 17 % et 20,6 %. La diminution progressive des dotations aux amortissements et provisions entre 2016 (4,7 %) et 2021 (1,1 %) s'explique principalement par l'absence d'investissements nouveaux significatifs de la structure.

Graphique n° 3 : Poids relatif des charges d'exploitation de 2016 à 2021



Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers annuels de SAEM Territoires 62.

Hormis en 2019, les charges se contractent de - 4,4 % par an en moyenne sur la période. Cette évolution concerne la quasi-totalité des postes de charges²⁷.

Les dépenses de personnel sont en diminution moyenne de - 3,4 % sur l'ensemble de la période contrôlée, ce qui reflète l'effort de maîtrise des effectifs et des salaires observé depuis 2016. Une évolution comparable est constatée pour les autres achats et charges externes, qui diminuent de - 2,7 % en moyenne de 2016 à 2021.

²⁷ Hormis les « autres charges » qui connaissant une augmentation très sensible, en 2017 et 2019, du fait de la prise en compte de la perte définitive constatée sur les opérations d'Annav-sous-Lens (0,76 M€) en 2017 et de Berck-sur-Mer en 2019 (0,81 M€).

Les charges financières sont en constante diminution et ne représentent plus que 0,14 M€ en 2021. Les intérêts des comptes courants et agios bancaires connaissent la même évolution, conséquence de la diminution des concours de trésorerie dont bénéficie la société (cf § 4.3.2.2).

En dépit de la part croissante des opérations propres dans le chiffre d'affaires, les intérêts des emprunts finançant ces dernières connaissent également une baisse sensible entre 2017 (0,21 M€) et 2021 (0,1 M€). Quant aux intérêts des emprunts sur les concessions, leur montant, déjà faible en 2016 (26 060 €), devient nul en 2021.

Au cours de la période du contrôle, le montant cumulé des charges exceptionnelles s'est élevé à 11,6 M€. Plus des deux tiers de ce montant (67,5 %) est lié à la valeur comptable des immobilisations cédées. Les opérations propres (6,7 M€ au total) sont concernées par ces concessions entre 2016 et 2021.

4.2.3 Un résultat net bénéficiaire du fait des produits financiers et des opérations propres

Le résultat des concessions publiques d'aménagement est systématiquement égal à 0 dans les comptes par activité, du fait de l'utilisation par la société des « comptes de liaison ». C'est donc le résultat de la « structure » qui retrace la rentabilité des différentes opérations conduites pour le compte des collectivités concédantes (cf. annexe 7).

Les comptes de liaison sont utilisés pour enregistrer en comptabilité les différentes cessions qui ont lieu entre des activités distinctes d'une société ou des entités d'un groupe qui tiennent une comptabilité autonome. En matière d'aménagement, ils permettent de rattacher les produits et charges ainsi que les éléments d'actif et de passif à chaque opération (concession ou mandat) réalisée par la société. Leur utilisation est prescrite par le 5° du chapitre 3 de l'annexe au règlement comptable n° 99-05 du 23 juin 1999.

Hormis en 2020, la société dégage tous les ans sur la période un résultat net positif, dont le montant cumulé de 2016 à 2021 atteint 2,49 M€. Cependant, sauf en 2016, le résultat d'exploitation est négatif ou inférieur à 0,1 M€ (cf tableau n° 4). Cette situation atypique s'explique par l'impact du résultat financier et des opérations propres.

Tableau n° 4 : Éléments du résultat net de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Résultat d'exploitation global	154 749	81 685	- 207 049	- 922 235	- 690 361	57 770	- 1 525 440
Résultat financier global	484 636	381 404	547 313	1 740 018	288 334	232 485	3 674 189
Résultat courant global	639 385	463 089	340 264	817 783	- 402 027	290 255	2 148 749
Résultat exceptionnel total	- 108 245	113 950	762 683	- 520 446	- 377 258	379 978	250 662
Impôt sur les bénéfices	- 13 728	- 15 204	- 13 451	- 13 702	- 20 729	- 14 300	- 91 114
Résultat net	544 868	592 243	1 116 398	311 039	- 758 556	684 533	2 490 525

Source : comptes par activités de la SAEM Territoires 62 (fichiers "Nuevo").

4.2.3.1 L'impact structurel des produits financiers sur le résultat net

La quasi-totalité des contrats de concession prévoit que la société impute aux opérations dont la trésorerie est négative les intérêts débiteurs au « *taux réel pratiqué par les établissements financiers auprès desquels il sollicite un découvert* » et qu'« *en cas de financement sur fonds propres, le taux imputé est le taux moyen pratiqué par les établissements auprès desquels il (le concessionnaire) sollicite habituellement des fonds* ».

Jusqu'à fin juin 2020, la société a bénéficié d'une autorisation de découvert, sur la base d'un taux d'intérêt variable (cf. § 4.3.2.2). Comme la chambre l'avait déjà relevé en 2011²⁸, la société applique systématiquement ce taux aux opérations dont la trésorerie est négative, sans créditer à l'inverse les opérations en excédent de trésorerie. Depuis juillet 2020, la société applique aux opérations un taux calculé à partir de la moyenne de ses taux d'emprunt, ce qui a conduit à une diminution sensible du taux appliqué et des produits financiers.

Les intérêts à court terme perçus sur les opérations en déficit de trésorerie sont très supérieurs à ceux payés (cf. tableau n° 5). Aussi, du fait de cette pratique, qui a engendré entre 67 % (2018) et 100 % (2020) des produits financiers imputables à la structure, la société a dégagé un résultat financier cumulé de 4,49 M€ entre 2016 et 2021 (cf. annexe n° 7).

Tableau n° 5 : Différence entre produits et charges d'intérêt court terme de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Intérêts perçus (c/796)	817 252	705 261	584 749	544 435	510 546	293 734
- Intérêts court terme acquittés	178 846	153 050	144 708	146 925	126 081	39 584
<i>dont Intérêts des comptes courants (c/6615)</i>	84 696	82 275	82 471	77 419	72 407	37 932
<i>dont agios bancaires (c/ 6616)</i>	94 150	70 774	62 237	69 506	53 674	1 652
Résultat financiers sur intérêts de court terme	638 407	552 211	440 041	397 510	384 465	254 149

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers de SAEM Territoires 62.

L'analyse des différentes composantes du résultat net de la société met en évidence l'impact du résultat financier pour atténuer les pertes des opérations concédées. Alors que celle-ci supportent systématiquement un déficit d'exploitation sur la période, dont le montant cumulé de 2016 à 2021 atteint 10,17 M€ (cf. annexe n° 7), le résultat financier (4,49 M€) permet de limiter le résultat net cumulé déficitaire des opérations concédées à 6,57 M€. La rémunération de la trésorerie imputée aux opérations est donc un facteur déterminant pour contenir la dégradation financière des concessions d'aménagement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général soutient que l'imputation de charges financières aux opérations financées sur fonds propres de la société serait autorisée par l'article 4 du règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement. Or, cet article réserve l'imputation de tels frais financiers aux seules concessions aux risques et profits du concédant. Ce n'est le cas que de neuf concessions sur les 39 contrats non encore échues. Par ailleurs, le « guide comptable

²⁸ Rapport d'observations définitives du 19 février 2011 – p.31-32.

professionnel des SEM » de 2007, diffusé par la fédération des entreprises publiques locales, écarte (paragraphe 73-4) toute possibilité de prélever des frais financiers sur une opération, dès lors qu'elle est financée par les fonds propres du concessionnaire, et non par un emprunt.

Recommandation n° 5 : imputer aux opérations concédées les seules charges financières réellement supportées pour leur réalisation.

4.2.3.2 Un résultat net engendré par les opérations propres

Contrairement aux concessions, les opérations propres engendrent un résultat net systématiquement positif, compris entre 0,93 M€ (2019) et 1,92 M€ (2021). Entre 2016 et 2021, le montant cumulé du résultat dégagé atteint 9,07 M€ (tableau n° 6), ce qui a permis à la société d'afficher, hormis en 2020, un résultat positif atteignant au total 2,49 M€ sur la période. Les activités propres de la société structurent donc sa rentabilité, faisant ainsi peser des risques avérés sur ses équilibres financiers en cas de retournement de la conjoncture immobilière. En effet, si les activités de construction en VEFA pour les bailleurs ne sont pas très sensibles à cette dernière, ce n'est pas le cas des opérations de vente de lots libres et de maisons aux particuliers. La chambre observe qu'il s'agit d'un point potentiel de fragilité affectant le seul volet actuellement rentable de son activité.

Tableau n° 6 : Impact des opérations propres sur le résultat net global

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Résultat net global	544 868	592 243	1 116 398	311 039	- 758 556	684 533	2 490 525
Résultat net des opérations propres	1 088 414	1 869 700	2 013 860	933 770	1 246 004	1 916 975	9 068 723
Résultat net hors opérations propres	- 543 546	- 1 277 457	- 897 462	- 622 730	- 2 004 559	- 1 232 442	- 6 578 198

Source : comptes par activités (opérations propres) de la SAEM Territoires 62.

4.3 Une trésorerie sous contrainte

4.3.1 Un lent redressement des fonds propres

Le capital est demeuré constant, de 2016 à 2021, tandis que le report à nouveau négatif, qui s'élevait à - 15,2 M€ en 2016, a été ramené à - 12 M€ fin 2021. Cette diminution s'explique, à la fois par l'affectation au report à nouveau des résultats positifs des exercices 2016 à 2019, puis 2021, et par l'utilisation des « autres réserves » (1,3 M€) en 2020 pour continuer à l'apurer, malgré le résultat déficitaire (- 0,76 M€) de l'exercice. Au vu de ces tendances, la chambre relève que, sur la base d'un résultat annuel moyen de 0,41 M€ entre 2016 et 2021, plus de 29 exercices seront nécessaires pour qu'il soit totalement apuré. Le directeur général dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, précie qu'une « opération capitalistique » serait actuellement à l'étude pour absorber une partie du report à nouveau négatif.

À fin 2021, les fonds propres, qui représentaient 60,7 % du capital social en 2016, atteignent 66,5 % de celui-ci. Cependant, il apparaît que la possibilité d'affecter les réserves excédant l'obligation légale à cette amélioration a été utilisée et que sa poursuite sera directement tributaire du résultat dégagé sur les prochains exercices.

4.3.2 Une trésorerie fragile

4.3.2.1 Une trésorerie fragile soutenue par les actionnaires

Entre 2016 et 2021, le fonds de roulement est passé de 149,3 M€ à 120,7 M€. Cette évolution s'explique notamment par la réduction (- 31,8 %) des ressources propres, liée à la baisse des provisions pour risques et charges. Le besoin en fonds de roulement s'est également contracté de 18,3 % sur la période, notamment du fait de la réduction des stocks de 32,1 % (- 44,5 M€). Fin 2021, ces derniers représentent 79,4 % du besoin en fonds de roulement.

Tableau n° 7 : Fonds de roulement et besoin en fonds de roulement de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	149 364 987	128 238 804	125 512 050	117 703 779	125 054 875	120 686 092
Besoin en fonds de roulement	145 556 298	124 360 450	123 276 324	117 023 631	122 216 124	118 965 782
Trésorerie brute	3 808 689	3 878 353	2 235 726	680 148	2 838 750	1 720 310
- Valeurs mobilières de placement	3 741 836	296 290	300 833	303 351	0	0
Trésorerie nette de fonctionnement	66 853	3 582 063	1 934 892	376 797	2 838 750	1 720 310
En nombre de jours de charges d'exploitation	4	219	136	22	201	125

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers annuels certifiés de la SAEM Territoires 62.

Au cours de la période contrôlée, le niveau de trésorerie de la société est demeuré constamment inférieur à 2,5 % du total de l'actif, et était particulièrement faible, en nombre de jours de charges d'exploitation à fin 2019 (22 jours). Cette situation s'explique en particulier par le déficit de trésorerie des opérations en concession²⁹, la société rencontrant durablement des difficultés pour emprunter afin de financer celles-ci, les avances des collectivités n'étant pas à la hauteur des besoins de financement.

Afin de soutenir la trésorerie de la société, deux dispositifs ont été mis en oeuvre : une autorisation de découvert et des avances en compte courant d'associés.

L'autorisation de découvert consentie par la Caisse des dépôts s'élevait à 3 M€ au 1^{er} janvier 2016, avant d'être ramenée à 1,8 M€ le 1^{er} décembre 2019. Elle a été remboursée en totalité le 30 juin 2020, la société ayant pu souscrire deux prêts garantis par l'État de 0,9 M€ chacun.

²⁹ Fin 2021, le solde créditeur des comptes de liaison retraçant la trésorerie des opérations s'élevait à 18,2 M€, après avoir atteint 32,1 M€ fin 2016.

La SAEM a également bénéficié, au cours de la période contrôlée, de deux avances en compte courant d'associés rémunérées, accordées par la région Hauts-de-France et le département du Pas-de-Calais. Alors que leur montant s'élevait à 5 M€, il a été ramené à 2,5 M€ après la fin de la conciliation, en septembre et octobre 2020. Fin 2022, les avances restantes ont été entièrement remboursées.

Par ailleurs, en dépit du niveau limité de sa trésorerie, la société accorde une avance en compte courant d'associé à sa filiale la SCI Blum, dont le montant, fluctuant selon les exercices, atteignait 0,26 M€ à fin 2021.

Enfin, la trésorerie de la SAEM Territoires 62 bénéficie de reliquats d'opérations anciennes sous mandat non clôturées, pour un montant estimé à 0,96 M€ fin 2019 et 1,01 M€ fin 2021. Cette situation a conduit la société à faire réaliser, en juillet 2019, une étude juridique. Le conseil d'administration a été informé en novembre 2019 et a approuvé les règles de prescription de ces opérations, sans avoir connaissance des montants concernés par collectivité créditrice. La chambre observe que les éléments communiqués aux administrateurs n'étaient pas suffisamment complets pour prendre leur décision en toute connaissance de cause.

4.3.2.2 La lisibilité de la trésorerie est à améliorer

La répartition de la trésorerie de la société est effectuée par l'intermédiaire de comptes de liaison, faculté offerte par la réglementation comptable applicable aux opérations d'aménagement. Cependant l'absence de ventilation de la trésorerie par activité dans les bilans par activités ne permet pas de connaître dans le détail la trésorerie des concessions, des opérations propres et des mandats.

L'examen des soldes des comptes de liaison met en évidence que les opérations d'aménagement, qu'il s'agisse de concessions ou d'opérations propres, sont fortement déficitaires en trésorerie, alors que les mandats, la construction et la gestion locative sont, le plus souvent, excédentaires au terme de la plupart des exercices (*cf.* annexe n° 9).

Ce défaut de lisibilité directe de la trésorerie des activités, qui perdure alors que l'objectif de mettre fin à la mutualisation de trésorerie avait été annoncé au conseil d'administration en janvier 2017, apparaît critiquable à la fois :

- au vu de l'origine du chiffre d'affaires, désormais majoritairement constitué des opérations propres, dont la trésorerie devrait être suivie distinctement de celle des opérations concédées par les collectivités ;
- du fait de l'existence, fin 2021, de 13 comptes bancaires dont l'intitulé correspond à des opérations concédées ou propres, ce qui nécessiterait de faire apparaître leur solde en regard de l'activité correspondante ;
- au regard de l'information des administrateurs, qui n'est pas pleinement assurée sur ce point par les états financiers actuels.

Recommandation n° 6 : mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour faire apparaître, dans les comptes par activité, le niveau effectif de trésorerie de fonctionnement et des opérations (concessions, opérations propres, mandats).

4.3.3 Un endettement en diminution

Après les difficultés financières rencontrées par la société en 2012, un protocole de conciliation a été signé en juillet 2013 avec les banques créancières. En juillet 2017, ces dernières ont conditionné la poursuite de leurs concours à un report du remboursement des avances en compte courant consenties par le département et la région. Ces collectivités ayant donné leur accord, un nouveau protocole de conciliation prévoyant le rééchelonnement de quatre emprunts (13,6 M€ d'encours), le réaménagement de six autres prêts (12,1 M€) et la reconduction des autorisations de découverts bancaires (4 M€) a été conclu le 11 mai 2018 avec les créanciers. En raison des difficultés de trésorerie rencontrées par la société, ce protocole a fait l'objet de deux avenants, en juillet 2019 et février 2020. La conciliation a pris fin en décembre 2020, la société ayant pu se conformer à l'ensemble de ses engagements.

L'encours de dette de l'opérateur a diminué de 33,8 % entre 2016 (72,49 M€) et 2021 (47,98 M€, cf. annexe n° 9). Les emprunts en cours de remboursement fin 2021 sont tous à taux fixe ou à taux variable assis sur un index monétaire assorti d'une marge.

Depuis novembre 2019, la société a souscrit quatre emprunts à taux fixe, mais à remboursement *in fine* auprès d'une banque allemande, pour un montant total de 25,85 M€, avec une durée de 4 à 6 ans (cf. annexe n° 9). La particularité de ce type d'emprunt est de prévoir un remboursement de l'intégralité du capital à l'échéance du prêt soit, pour les deux emprunts les plus importants, novembre 2023 (10,5 M€) et janvier 2024 (7 M€). Leur remboursement est donc susceptible d'engendrer de fortes tensions sur la trésorerie de l'entreprise. Le remboursement des autres emprunts (8,35 M€) interviendra en janvier 2026.

4.4 Une trajectoire de redressement à poursuivre

Le plan à moyen terme 2023-2025, présenté en septembre 2022 au conseil d'administration (cf § 2.4.1), intégrait une prospective financière. Selon cette dernière, le résultat annuel moyen anticipé de 2022 à 2025 s'élèverait à 0,72 M€. Dès lors, l'apurement du report à nouveau négatif à fin 2021 (12,05 M€) nécessiterait plus de 16 ans à ce rythme.

Tableau n° 8 : Résultat prévisionnel de 2022 à 2025

En M€	2022	2023	2024	2025	Moyenne
Marges	1,8	0,3	0,7	0,4	0,8
Résultat hors marges	- 1,4	0,5	0,3	0,3	- 0,075
Résultat net	0,4	0,8	1	0,7	0,725

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir de la synthèse du plan à moyen terme 2023-2025 de la SAEM Territoires 62.

Le document de septembre 2022 estimait également les fonds propres disponibles à 4 M€, et le besoin de financement pour les opérations prévues à 10,8 M€ d'ici 2025, soit un écart de 6,8 M€. L'étude considérait que l'essentiel pourrait être dégagé par des cessions (6,2 M€).

Cette situation tendue est par ailleurs accentuée par des risques significatifs notamment liés à une trésorerie limitée et un endettement conséquent. De plus, la société ne dispose pas d'un dispositif de suivi des risques permettant d'anticiper d'éventuelles évolutions défavorables. Dans ces conditions, le redressement de la société demeure fragile et à poursuivre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les exercices déficitaires antérieurs à la période contrôlée ont conduit la société anonyme d'économie mixte Territoires 62 à afficher un report à nouveau négatif de plus de 15 M€ fin 2016. Il a pu être ramené à - 12 M€, fin 2021, mais sa résorption apparaît très lente.

De plus, le résultat net est structurellement dépendant des opérations propres, désormais majoritaires dans le chiffre d'affaires, et des frais financiers de court terme prélevés sur les opérations en concession.

Bien que la société ait significativement réduit son endettement depuis 2016, les collectivités demeurent très exposées en cas de difficultés de celle-ci, en raison des garanties d'emprunt accordées. Or, l'importance prise par les opérations propres et l'existence de plusieurs contentieux significatifs exposent la société à d'éventuels aléas.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau de suivi des recommandations.....	44
Annexe n° 2. Concessions d'aménagement en cours à fin 2021.....	45
Annexe n° 3. Opérations propres de construction en cours à fin 2021	47
Annexe n° 4. État d'avancement des programmes de construction de l'opération zac écoquartier de méricourt.....	48
Annexe n° 5. Détail du chiffre d'affaires de 2016 à 2021	49
Annexe n° 6. Résultats de fonctionnement de 2016 à 2021.....	50
Annexe n° 7. Décomposition du résultat net de 2016 à 2021	51
Annexe n° 8. Bilan détaillé de 2016 à 2021	52
Annexe n° 9. Solde des comptes de liaison par activité de 2016 à 2021	54
Annexe n° 10. Évolution de l'endettement et emprunts in fine	55

Annexe n° 1. Tableau de suivi des recommandations

	<i>Rappel : Évaluation de la mise en œuvre au stade du ROD 2014</i>	État de mise en œuvre des recommandations à fin 2021				
		Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre	Non vérifié / Sans objet
1. La consultation des services de France domaine doit impérativement intervenir chaque fois que nécessaire préalablement à des acquisitions ou cessions foncières, tel que le prévoit la réglementation.	<i>Mise en œuvre à une exception significative près (secteur Beaumont)</i>	X				
2. Adevia doit veiller à ce que les indemnités servies au Président du conseil d'administration soient préalablement autorisées par les organes délibérants concernés.	<i>Partiellement mis en œuvre</i>	X				
3. Les procédures de sélection des titulaires des marchés publics, puis de suivi des marchés, doivent être améliorées et encadrées afin d'éviter toute entrave au libre accès à la commande publique.	<i>Partiellement mis en œuvre</i>					X
4. Les procédures visant à prévenir les éventuels conflits d'intérêt (notamment vis-à-vis d'administrateurs d'Adevia) doivent être renforcées.	<i>Partiellement mis en œuvre</i>	X				
5. L'information du C.A doit être assurée de manière complète sur les acquisitions foncières d'Adevia, tant en prix d'achat qu'en accessoire, ainsi que sur l'usage des délégations par le DG.	<i>Partiellement mis en œuvre</i>			X		
6. Adevia pourrait veiller à mettre en concurrence systématiquement les établissements prêteurs au regard des grandes orientations arrêtées par le CA en matière d'emprunt et devrait formaliser sa politique d'emprunt, ce qui pourrait relever des compétences du conseil.	<i>Partiellement mis en œuvre</i>					X
7. Adévia doit se doter de règles formalisées nécessaires pour assurer un niveau de contrôle interne correspondant à l'envergure prise par la société, notamment dans le domaine des ressources humaines et des contrats d'emprunt.	<i>Non mis en œuvre</i>				X	
8. Adévia ne doit plus répercuter sur les opérations de ses mandants plus de charges financières que ce qui est réellement supporté par la société.	<i>Non mis en œuvre</i>				X	

Annexe n° 2. Concessions d'aménagement en cours à fin 2021

Nom de l'opération	Donneur d'ordre	Date expiration actuelle	Durée prolongation (y)	Nb avenants conclus	Montant bilan crac 2021 en €	Participation concédant crac 2021 en €
Vert tilleuls	Commune de Fouquieres lès-Lens	31/12/2022	16	8	7 998 092	2 299 040
Secteur lycée	Commune de Bully-les-Mines	31/12/2027	16	8	11 573 985	1 615 818
ZI de l'alouette-Liévin – Bully-les-Mines	Communauté d'agglomération Lens-Liévin	31/12/2023	5	6	30 162 196	18 627 008
Secteur sud maille verte	Commune de Oignies	31/12/2032	18	4	30 053 976	3 541 782
Quartier sud république	Commune d'Avion	31/12/2025	6	3	28 331 743	4 502 740
Centre gare	Commune de Carvin	31/12/2022	3	4	6 469 291	4 819 442
Pole excellence sportif- Liévin - Angres Givenchy-en-Gohelle	Communauté d'agglomération Lens-Liévin	31/12/2025	6	5	33 912 089	27 855 624
ZAC an 2000 - II-Liévin	Communauté d'agglomération Lens-Liévin	31/12/2024	5	2	24 545 109	13 966 312
ZAC Cité des arts	Commune de Wingles	31/12/2032	21	4	21 075 167	0
Belle femme - Liévin	Commune de Liévin	31/12/2026	12	3	10 510 095	1 150 262
Tranchée de calonne	Commune de Liévin	31/12/2026	10	3	18 146 688	968 432
ZAC de la liberté	Commune de Vermelles	31/12/2032	15	4	14 101 083	0
Chemin des hirondelles	Commune de Bully-les-Mines	31/12/2029	15	6	7 006 576	1 101 052
Cité des brebis	Commune de Bully-les-Mines	31/12/2024	8	4	4 340 622	1 937 469
Résidence de l'Europe	Commune de Noyelles-Godault	31/12/2023	10	3	5 329 829	413 000
ZAC éco quartier	Commune de Méricourt	31/12/2022	5	3	6 528 070	1 757 337
Zac Les wagnons	Commune de Marles-les-Mines	31/12/2023	10	6	4 700 760	2 615 392
Aménagement du centre bourg	Commune d'Annequin	31/12/2026	11	5	2 832 374	30 000
ZAC de la turquerie – Marcq-en-Calais - Calais	Communauté d'agglomération Grand Calais Terres et Mers	31/12/2023	3	6	33 977 907	6 249 000
ZAC du chemin de l'abbaye	Commune de Vendin-lès-Bethune	31/12/2028	12	3	4 653 400	0
Zone du trou à loups - Marcoing	Communauté d'agglomération de Cambrai	29/08/2025	0	0	3 082 729	262 000

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Nom de l'opération	Donneur d'ordre	Date expiration actuelle	Durée prolongation (y)	Nb avenants conclus	Montant bilan crac 2021 en €	Participation concédant crac 2021 en €
ZAC Multisites	Commune de Saint-Martin-Boulogne	24/11/2025	0	1	8 289 117	201 415
Parc d'activité de Calvigny - Iwuy	Syndicat mixte pour l'aménagement du parc d'activités de Val-de-Calvigny	31/12/2024	7	2	1 850 094	0
ZAC Pasteur	Commune de Billy-Berclau	31/12/2025	6	3	9 312 490	0
Secteur Est	Commune de Rumilly-en-Cambresis	31/12/2024	6	1	1 900 823	0
ZAC Champ gretz – Rang-du-Fliers/Verton	Communauté d'agglomération des 2 baies en Montreuillois	31/12/2022	1	1	17 957 973	3 209 840
Le bois à baudets	Commune de Haillicourt	31/12/2022	4	1	5 080 456	0
ZAC des mioches	Commune de Lestrem	31/12/2022	3	2	8 680 110	919 599
Zone du boudou	Commune de Chocques	27/11/2021	0	0	clôture en cours	0
ZAC de l'eco pôle gare de Libercourt	Communauté d'agglomération Hénin-Carvin	10/05/2024	5	6	8 402 044	2 118 886
ZAC du petit bois	Commune d'Annezin	31/12/2026	6	1	8 402 033	0
Château d'eau et zone du poncheau - Avesnes-sur-Helpe et Avesnelles	Communauté de communes du Cœurs de l'Avesnois	31/12/2021	2	1	3 601 834	0
Zone de la neuve	Commune de Glageon	02/06/2022	0	1	315 891	78 982
Zac du grand-duc	Commune de Coulogne	05/07/2036	0	2	12 786 795	229 448
Îlot Diderot	Commune d' Arras	04/10/2027	0	0	9 247 713	3 424 038
Secteur Willerval	Commune de Carvin	31/12/2029	15	4	11 835 786	1 500 000
Aménagement parc Opalopolis – Etaples-sur-Mer	Communauté d'agglomération des 2 baies en Montreuillois	31/12/2027	7	5	19 988 016	2 545 000
ZAC dite barrois - Montigny-en-Ostrevent Pecquencourt	Communauté de communes Cœur d'Ostrevent	31/03/2024	7	7	19 668 656	5 021 022
Site testut-Eco quartier de l'horlogerie	Commune de Béthune	31/12/2024	11	5	10 424 100	6 770 000

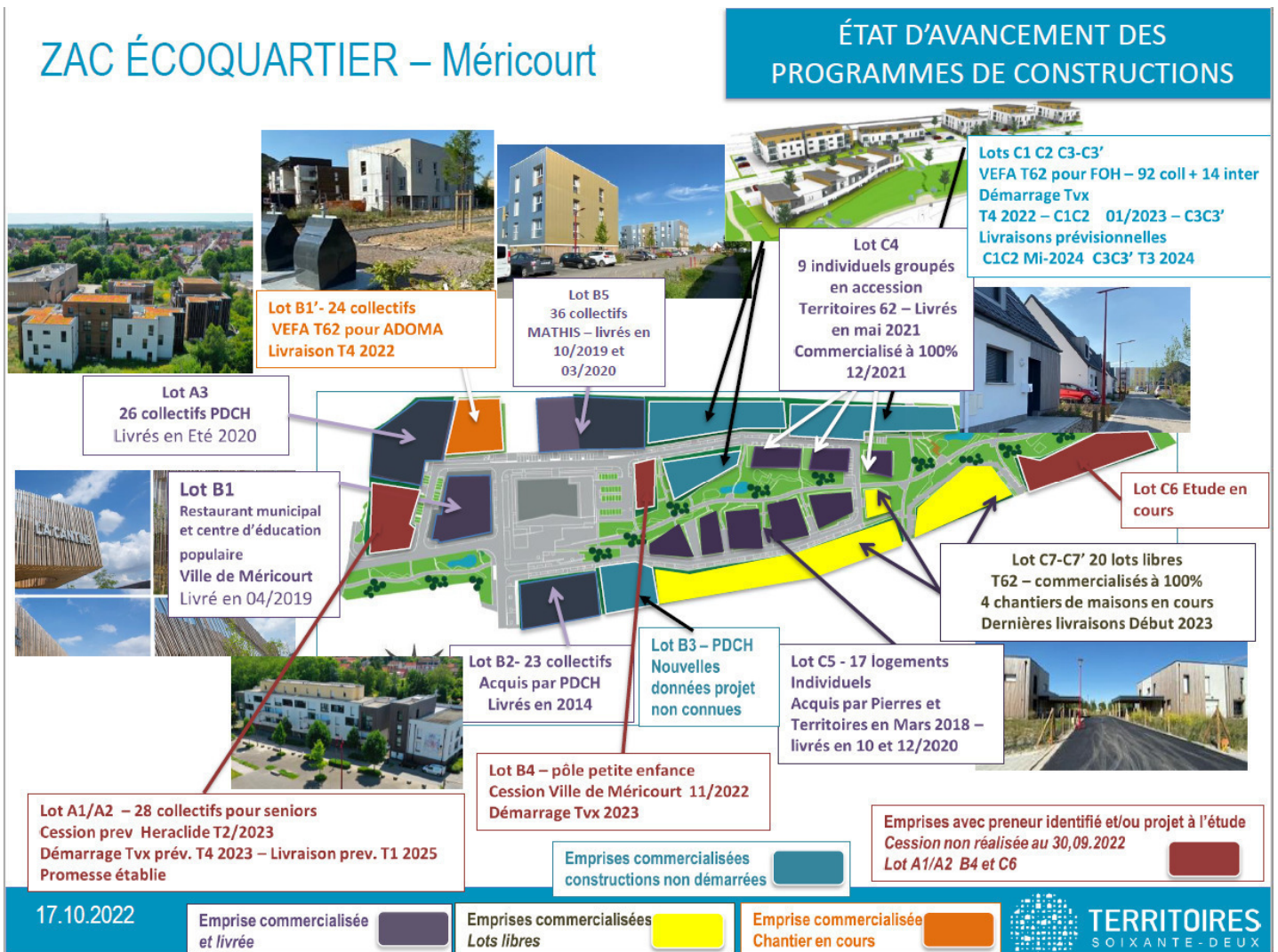
Source : chambre régionale des comptes Hautes-de-France à partir des contrats de concession et leurs avenants.

Annexe n° 3. Opérations propres de construction en cours à fin 2021

Nom de l'opération	Commune	Origine du foncier
14 + 4 logements	Givenchy-en-Gohelle	Acquisition directe
17 logements	Oignies	Concession aménagement
25 logements	Billy-Berclau	Concession aménagement
23 logements	Billy-Berclau	Concession aménagement
48 logements	Lestrem	Concession aménagement
8 logements	Billy-Berclau	Concession aménagement
53 logements	Wingles	Concession aménagement
36 logements	Rang-du-Fliers	Concession aménagement
36 logements	Oignies	Concession aménagement
26 logements zone Ouest 3+8+7 logements zone Ouest	Billy-Berclau	Concession aménagement
24 logements ADOMA	Méricourt	Concession aménagement
9 maisons	Haisnes	Acquisition directe
24 collectifs + collectifs inclusifs 20 béguinages et 6 maisons PSLA	Billy-Berclau	Concession aménagement
32 collectifs - Diderot	Arras	Concession aménagement
20 collectifs béguinage 12 intermédiaires 9 maisons	Annezin	Concession aménagement
14 collectifs 8+8 maisons	Annezin	Concession aménagement
18+23 collectifs	Annezin	Concession aménagement
14 intermédiaires 34+57 collectifs - Eco quartier	Méricourt	Concession aménagement
38+31 collectifs	Saint-Martin-Boulogne	Concession aménagement
15 collectifs		
9+8 béguinages 20 intermédiaires	Vendin-lès-Béthune	Concession aménagement
23 collectifs Ponterland	Avion	Concession aménagement
9 maisons	Vermelles	Concession aménagement
47 collectifs+17 maisons	Wingles	Concession aménagement
27 collectifs	Dainville	Acquisition directe
24 logements	Oignies	Concession aménagement
44 collectifs	Rang-du-Fliers	Opération propre d'aménagement
32 collectifs	Rang-du-Fliers	Opération propre d'aménagement
8 maisons	Noyelles-sous-Lens	Acquisition directe
61 collectifs+14 maisons	Wingles	Concession aménagement
Bureaux École de la 2ème chance	Béthune	Concession aménagement
18 logements sociaux - 12 accession	Carvin	Concession aménagement
18 maisons - Foncière Logement	Avion	Autre (CPI)

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des données fournies par la SAEM Territoires 62

Annexe n° 4. État d'avancement des programmes de construction de l'opération ZAC Écoquartier de Méricourt



Source : chambre régionale des comptes Hautes-de-France à partir des données fournies par Territoires 62

Annexe n° 5. Détail du chiffre d'affaires de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Ventes immeubles et terrains concessions	17 803 420	14 221 894	15 512 555	11 763 724	10 119 117	22 806 305	5,1 %
Ventes immeubles et terrains opérations propres	4 318 151	11 315 448	7 069 559	8 383 929	21 706 361	26 060 372	43,3 %
Ventes immeubles et terrains fonctionnement	-	47 501	104 300	16 008	-	7 125	
Ventes immeubles et terrains	22 121 571	25 584 843	22 686 414	20 163 661	31 825 478	48 873 802	
En % du chiffre d'affaires total	61,7 %	61,1 %	76,0 %	80,6 %	66,0 %	93,4 %	
Loyers et charges récupérées - Concessions	223 606	220 686	179 767	195 160	164 460	23 470	- 36,3 %
Loyers et charges récupérées - Opérations propres	882 713	895 933	669 146	372 104	369 676	360 190	- 16,4 %
Études	71 703	- 84 201	13 799	18 250	17 500	2 500	- 48,9 %
Prestations de service promotion immobilière	131 709	105 444	141 420	126 406	126 000	2 378	- 55,2 %
Concessions - participations	11 890 648	12 597 856	3 988 645	3 901 529	15 451 504	2 651 401	- 25,9 %
Concessions - subventions	347 817	2 573 705	2 013 413	147 330	-	142 354	- 16,4 %
Concessions autres produits	109 281	33 978	19 563	47 683	271 404	189 081	11,6 %
Rémunération de mandats	31 056	28 365	48 323	6 250	1 849	39 480	4,9 %
Opérations propres - Autres produits	39 793	- 57 830	32 781	40 866	14 459	30 269	- 5,3 %
Fonctionnement - Autres produits	6 774	4 985	43 369	4 319	1 048	8 421	4,4 %
Chiffre d'affaire des concessions	30 374 773	29 648 119	21 713 943	16 055 426	26 006 485	25 812 611	- 3,2 %
En % du total	84,7 %	70,8 %	72,8 %	64,2 %	53,9 %	49,3 %	
Chiffre d'affaire des opérations propres	5 372 366	12 258 995	7 912 906	8 923 305	22 216 495	26 453 209	37,6 %
En % du total	15,0%	29,3 %	26,5 %	35,7 %	46,1 %	50,6 %	
Chiffre d'affaire de fonctionnement	109 533	- 3 350	209 791	44 827	20 397	57 526	- 12,1 %
En % du total	0,3 %	0,0 %	0,7 %	0,2 %	0,0 %	0,1 %	
Chiffre d'affaires total	35 856 672	41 903 764	29 836 640	25 023 558	48 243 376	52 323 346	7,9 %

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers annuels de la SAEM Territoires 62.

Annexe n° 6. Résultats de fonctionnement de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Rémunération des concessions d'aménagement	4 344 411	2 635 384	3 097 610	2 238 000	1 921 989	2 116 872
Mandats	31 056	28 365	48 423	6 250	1 848	39 480
Concessions d'exploitation	24 972	11 569	8 835	7 847	3 425	0
Opérations confiées par des collectivités	4 400 439	2 675 318	3 154 868	2 252 097	1 927 262	2 156 351
En % du total	69,2 %	44,7 %	64,1 %	43,9 %	43,8 %	43,1 %
Promotion immobilière et construction	953 637	1 270 167	1 260 140	1 222 837	1 966 652	2 010 526
Opérations propres d'aménagement	168 069	625 241	- 64 151	367 624	257 534	573 904
Opérations propres	1 121 706	1 895 408	1 195 990	1 590 461	2 224 186	2 584 430
En % du total	17,7 %	31,7 %	24,3 %	31,0 %	50,6 %	51,6 %
Études, AMO et conventions (Résultat d'exploitation)	117 573	- 12 045	130 359	142 838	30 940	2 378
Gestion locative (Résultat d'exploitation)	515 012	360 873	240 705	177 785	132 383	156 596
Autres	200 176	1 063 362	199 052	970 000	84 992	109 000
Autres activités	832 761	1 412 190	570 116	1 290 623	248 315	267 974
En % du total	13,1 %	23,6 %	11,6 %	25,1 %	5,6 %	5,4 %
Total	6 354 907	5 982 916	4 920 974	5 133 181	4 399 763	5 008 756

Source : chambre régionales des comptes Hauts-de-France à partir des rapports de gestion de la SAEM Territoires 62.

Annexe n° 7. Décomposition du résultat net de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
Résultat d'exploitation de la structure	- 1 371 388	- 1 970 591	- 1 195 630	- 1 997 655	- 2 075 189	- 1 556 009	- 10 166 463
Résultat d'exploitation "exploitation"	24 972	11 569	8 735	7 922	3 425	-	56 624
Résultat d'exploitation des opérations propres	1 501 166	2 040 707	979 846	1 067 498	1 381 403	1 613 779	8 584 399
Résultat d'exploitation global	154 749	81 685	- 207 049	- 922 235	- 690 361	57 770	- 1 525 440
Résultat financier de la structure	677 056	548 709	703 981	1 851 871	390 378	321 475	4 493 470
Résultat financier "exploitation"	- 26 060	- 15 562	- 12 936	- 9 671	- 4 006		- 68 235
Résultat financier des opérations propres	- 166 360	- 151 743	- 143 731	- 102 183	- 98 038	- 88 991	- 751 046
Résultat financier global	484 636	381 404	547 313	1 740 018	288 334	232 485	3 674 189
Résultat courant global	639 385	463 089	340 264	817 783	- 402 027	290 255	2 148 749
Résultat exceptionnel de la structure	138 146	133 214	- 415 062	- 488 900	- 339 897	- 12 209	- 984 708
Résultat exceptionnel des opérations propres	- 246 391	- 19 264	1 177 745	- 31 545	- 37 361	392 186	1 235 370
Résultat exceptionnel total	- 108 245	113 950	762 683	- 520 446	- 377 258	379 978	250 662
Impôt sur les bénéfices	- 13 728	- 15 204	- 13 451	- 13 702	- 20 729	- 14 300	- 91 114
Résultat net	544 868	592 243	1 116 398	311 039	- 758 556	684 533	2 490 525

Source : comptes par activités de la SAEM Territoires 62 (fichiers "Nuevo").

Annexe n° 8. Bilan détaillé de 2016 à 2021

Tableau n° 9 : ACTIF de la SAEM Territoire 62

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Concessions, brevets et droits similaires	21 146	28 026	14 988	10 119	26 368	28 615
Fonds commercial	2 800 000	2 800 000	2 800 000	2 800 000	2 800 000	2 800 000
Immobilisations incorporelles	2 821 146	2 828 026	2 814 988	2 810 119	2 826 368	2 828 615
Terrains	511 995	651 437	625 426	603 250	343 794	236 204
Constructions	7 621 431	7 555 597	3 536 091	3 456 809	2 106 594	1 255 024
Installations techniques, matériel et outillage industriels	7 142	7 815	5 984	4 153	1 675	308
Autres	2 148 557	2 090 907	2 031 328	1 971 356	66 538	62 221
Immobilisations corporelles en cours	4 561	0	120	0	0	0
Immobilisations corporelles	10 293 685	10 305 755	6 198 949	6 035 568	2 518 601	1 553 759
Participations	1 163 976	1 245 001	644 225	584 001	584 001	584 051
Autres titres immobilisés	34 984	34 984	34 984	34 984	26 798	26 798
Autres	55 964	53 035	54 913	56 093	56 894	56 573
Immobilisations financières	1 254 925	1 333 020	734 121	675 078	667 693	667 422
Actif immobilisé (I)	14 369 755	14 466 801	9 748 058	9 520 765	6 012 661	5 049 796
En-cours de production	138 425 205	116 851 412	119 430 089	114 953 109	102 841 903	94 137 206
Avances et acomptes versés sur commande	625 682	607 507	682 421	241 909	611 177	340 503
Stocks et en-cours	139 050 887	117 458 920	120 112 510	115 195 018	103 453 079	94 477 709
Créances clients et comptes rattachés	13 182 688	10 348 937	13 889 328	13 311 405	31 687 945	39 343 895
Autres	8 093 660	15 445 242	10 727 322	7 615 244	8 576 569	9 957 936
Mandants	- 2 272 700	- 2 934 523	- 2 160 942	- 1 252 782	- 1 194 788	- 1 283 946
Autres créances	5 820 961	12 510 719	8 566 380	6 362 462	7 381 781	8 673 990
Autres titres	3 741 836	296 290	300 833	303 351	0	0
Disponibilités	66 853	3 582 063	1 934 892	376 797	2 838 750	1 720 310
Trésorerie et titres	3 808 689	3 878 353	2 235 726	680 148	2 838 750	1 720 310
Charges constatées d'avance	2 651 978	2 976 338	4 026 552	4 288 792	13 690 588	14 958 225
Actif circulant (II)	164 515 203	147 173 267	148 830 497	139 837 824	159 052 144	159 174 129
TOTAL GENERAL (I+II+III)	178 884 959	161 640 068	158 578 554	149 358 589	165 064 805	164 223 925

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers de la SAEM Territoires 62.

Tableau n° 10 : PASSIF de la SAEM Territoire 62

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Capital	33 198 880	33 198 880	33 198 880	33 198 880	33 198 880	33 198 880
Primes d'émission, de fusion, d'apport	430 696	430 696	430 696	430 696	430 696	430 696
Réserve légale	104 245	104 245	104 245	104 245	104 245	104 245
Réserve statutaire ou contractuelles	1 316 051	1 316 051	1 316 051	1 316 051	1 316 051	0
Report à nouveau	- 15 172 268	- 14 627 401	- 14 035 157	- 12 918 759	- 12 607 720	- 12 050 225
Résultat de l'exercice	544 868	592 243	1 116 398	311 039	- 758 556	684 533
Provision réglementées	8 025	8 318	8 610	8 903	9 196	9 488
Avances conditionnées	1 650 990	1 719 004	1 787 017	1 855 031	0	0
Fonds propres (dont avances conditionnées) (I)	22 081 486	22 742 036	23 926 741	24 306 086	21 692 792	22 377 617
Provisions pour risques	16 835 470	9 401 450	9 243 409	4 882 671	5 529 385	5 287 692
Provisions pour charges	3 764 776	1 867 617	1 735 400	1 297 125	692 943	1 448 265
Provisions pour risques et charges (II)	20 600 246	11 269 067	10 978 809	6 179 796	6 222 328	6 735 957
Ressources propres (III)	42 681 732	34 011 103	34 905 550	30 485 882	27 915 120	29 113 575
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédit	82 393 786	68 229 544	56 271 933	49 825 298	52 982 405	48 463 333
Emprunts et dettes financières divers	18 329 156	21 238 989	24 595 294	24 814 224	20 432 221	17 969 923
Dettes financières (IV)	100 722 942	89 468 532	80 867 227	74 639 522	73 414 626	66 433 256
Avances et acomptes reçus sur commandes en cours	378 396	440 245	641 544	840 788	1 174 395	1 113 196
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	6 044 852	9 620 627	12 734 299	12 274 009	22 410 608	30 091 955
Dettes fiscales et sociales	6 275 939	6 526 584	6 902 534	7 063 150	8 464 602	7 147 259
Dettes sur immobilisations et comptes rattachés	1 980	0	144	1 044	0	0
Autres dettes	2 449 049	2 347 008	3 039 925	1 955 054	1 947 663	135 627
Dettes fournisseurs et comptes rattachés (V)	15 150 216	18 934 463	23 318 446	22 134 045	33 997 269	38 488 036
Produits constatés d'avance	20 330 068	19 225 969	19 487 332	22 099 140	29 737 791	30 189 057
Dettes totales (VI)	136 203 227	127 628 965	123 673 004	118 872 707	137 149 685	135 110 350
TOTAL GENERAL (I + I bis + II + III + IV)	178 884 959	161 640 068	158 578 554	149 358 589	165 064 805	164 223 925

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers de la SAEM Territoires 62.

Annexe n° 9. Solde des comptes de liaison par activité de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mandats	2 132 093	2 162 145	2 116 151	940 405	877 297	999 052
Concessions d'aménagement	- 32 112 352	- 23 997 727	- 22 716 568	- 22 588 260	- 19 387 842	- 18 210 196
Concessions d'exploitation	1 551 429	1 211 037	782 141	432 406	124 394	-
Opérations propres	- 10 635 301	- 7 168 547	- 10 579 319	- 12 384 785	- 10 086 878	- 7 537 295
<i>dont aménagement</i>	- 12 550 034	- 11 059 889	- 11 827 008	- 11 724 511	- 11 553 578	- 11 099 957
<i>dont promotion (construction)</i>	458 282	2 165 007	583 194	- 245	1 342 910	2 415 641
<i>dont gestion locative</i>	1 290 880	1 583 187	515 348	- 821 492	40 482	1 046 882
<i>dont études</i>	165 570	143 148	149 147	161 464	83 308	100 139
Total opérations	- 39 064 130	- 27 793 092	- 30 397 594	- 33 600 234	- 28 473 029	- 24 748 439
Fonctionnement	39 064 130	27 793 092	30 397 594	33 600 234	28 473 029	24 748 439

Source : comptes certifiés de la SAEM Territoires 62.

Annexe n° 10. Évolution de l'endettement et emprunts in fine

Tableau n° 11 : Évolution de l'encours de dette de Territoires 62 de 2016 à 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
Capital initial emprunté	130 088 469	115 782 002	117 362 002	110 233 000	120 653 000	108 303 000	- 3,6 %
Nombre d'emprunts	46	38	36	34	37	28	- 9,5 %
Capital restant dû au 31/12	72 488 539	66 105 788	53 352 177	46 537 610	50 621 464	47 984 353	- 7,9 %
Montant garanti au 31/12	58 061 334	53 112 809	42 976 866	37 156 485	40 731 385	38 758 425	- 7,8 %
Montant garanti en % du CRD ³⁰	80,1 %	80,3 %	80,6 %	79,8 %	80,5 %	80,8 %	

Source : chambre régionales des comptes Hauts-de-France à partir des états financiers de la SAEM Territoires 62.

Tableau n° 12 : Emprunts in fine de la SAEM Territoires 62 à fin 2021
 (hors prêts garantis par l'État)

Opération concernée	Montant	Date de mise à disposition des fonds	Type de remboursement	Durée en années	Taux fixe	Date de remboursement	Collectivité garante	Fraction garantie
Turquerie	10 500 000	12/11/2019	in fine	4	1 %	Novembre 2023	CA Grand Calais Terre et Mer	80 %
ZAC Barrois	7 000 000	17/01/2020	in fine	4	1 %	Janvier 2024	CC Cœur d'Ostrevent	80 %
PES	2 500 000	19/01/2021	in fine	5	2 %	Janvier 2026	CA Lens-Liévin	80 %
Tranchée de Calonne	5 850 000	06/03/2020	in fine	6	1,41 %	Janvier 2026	Liévin	80 %

Source : chambre régionale des comptes Hauts-de-France à partir du tableau des emprunts de la SAEM Territoires 62

³⁰ Y compris les prêts garantis par l'État pour lesquels la quotité garantie est de 100 %.



RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOCIÉTÉ ANONYME D'ÉCONOMIE MIXTE TERRITOIRES SOIXANTE-DEUX

Enquête régionale relative à la réhabilitation des friches en vue de la création de logements

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2016 à 2021

Quatre réponses reçues :

- de M. Xavier Bertrand, président de la région Hauts-de-France (collectivité territoriale ayant apportée un concours financier à la société) en date du 20 juillet 2023, enregistrée au greffe de la chambre le 24 juillet 2023 ;
- de M. Olivier Gacquerre, président de la communauté d'agglomération Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane (collectivité territoriale ayant apporté un concours financier à la société) en date du 25 juillet 2023, enregistrée au greffe de la chambre le 25 juillet 2023 ;
- de M. Steeve Briois, maire de la commune d'Hénin-Beaumont (collectivité territoriale ayant apportée un concours financier à la société) en date du 28 juillet 2023, enregistrée au greffe de la chambre le 31 juillet 2023 ;
- de M. Michel Deneux, directeur général de la société anonyme d'économie mixte « Territoires soixante-deux » en date du 1^{er} août 2023, enregistrée au greffe de la chambre le 1^{er} août 2023.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Région
Hauts-de-France

Le Président

Réf : DAU-2023-018041

Dossier suivi par : Emmanuel ANCELOT

Tél : +33374275318

Mail : emmanuel.ancelot@hautsdefrance.fr

Enregistrement CRC HDF
Le 24/07/2023
GREFFE 2023-416

Monsieur Frédéric ADVIELLE
Président
Chambre régionale des comptes
Hôtel Dubois de Fosseux
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS CEDEX

Lille, le **20 JUIL. 2023**

Objet : ROD 2022-0030 Greffe n°2023-774. Notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la SAEM « Territoires soixante-deux ».

Monsieur le Président,

Par lettre en date du 4 juillet dernier, vous m'avez fait parvenir le rapport concernant l'affaire visée en objet et vous m'invitez à vous transmettre les remarques que je souhaite formuler sur les observations.

Après examen des termes du rapport, je vous informe que ceux-ci n'appellent pas de remarques particulières de ma part.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Xavier BERTRAND



151, avenue du Président Hoover - 59555 Lille Cedex - Accès métro : Lille Grand Palais
Tél. (0)3 74 27 00 00 – fax (0)3 74 27 00 05 - hautsdefrance.fr



Le Président

Réf. : DARFF – RN /N°20230717

Affaire suivie par M Rucar Nicolas, Direction de l'Audit,
des Ressources Fiscales et financières,
03 21 61 50 00, nicolas.rucar@bethunebruay.fr

Monsieur Frédéric ADVIELLE

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

Objet : Réponse au rapport d'observations
définitives relatif au contrôle des comptes et de la
gestion de la SAEM TERRITOIRES 62

Béthune, le **25 JUL. 2023**

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 04 juillet 2023, vous m'avez adressé le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Société Anonyme d'Economie Mixte TERRITOIRES 62.

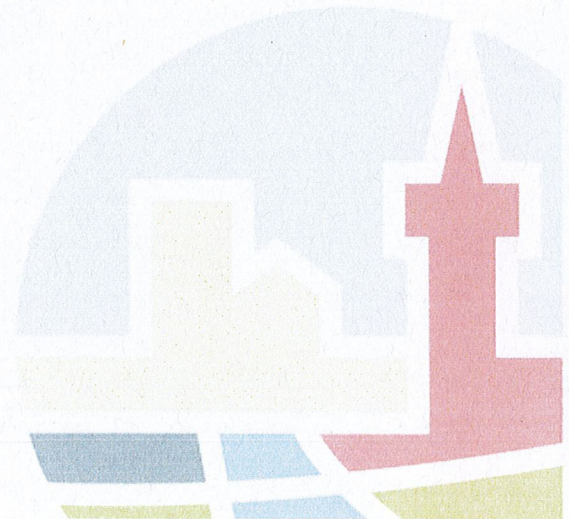
Je vous informe par la présente que la Communauté d'Agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane n'a pas d'observations à formuler sur celui-ci.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sincères salutations.


Olivier GACQUERRE

Toute correspondance est à adresser à Monsieur le Président

Communauté d'Agglomération de Béthune-Bruay, Artois Lys Romane
Siège : Hôtel Communautaire 100, avenue de Londres
C.S. 40548 - 62411 BETHUNE Cedex
Tél. : 03.21.61.50.00 | **E-mail** : contact@bethunebruay.fr
www.bethunebruay.fr





Hénin-Beaumont

Mairie d'Hénin-Beaumont

1 Place Jean Jaurès

BP 90109 - 62252 Hénin-Beaumont Cedex

Direction des Affaires Juridiques

Affaire suivie par :

Simon BANCQUART - Directeur

Tél : 03.21.74.87.48

Mail : simon.bancquart@mairie-heninbeaumont.fr

Chambre régionale des comptes
Hauts-de-France

31 JUIL. 2023

Enregistrement

N° 432

Chambre Régionale des Comptes

M. Frédéric ADVIELLE

Hôtel Dubois de Fossex

14 rue du marché au filé

62012 ARRAS Cedex

Hénin-Beaumont, le 28/07/2023

N/Réf. : DAJ/SBa/ROD-T62

V/Réf. : ROD 2022-0030 – Greffe n° 2023-872

LRAR n° 1A 206 343 7611 1

Objet : Rapport d'observations définitives – SEM Territoires 62 (2)

Monsieur le Président,

J'accuse bonne réception de vos courriers des 4 et 21 juillet 2023 par lesquels vous me transmettez le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la société anonyme d'économie mixte « Territoires soixante-deux ».

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous trouverez ci-après les observations que je souhaite vous apporter, particulièrement sur le point 3.1.3.2 : « *Des contentieux peu nombreux mais à forts enjeux* ».

A aucun moment la SEM Territoires 62 n'a recherché la responsabilité de tiers pour limiter les conséquences indemnitaires de la commune d'Hénin-Beaumont concédante, c'est en réalité tout le contraire.

La SEM Territoires 62 a tout fait pour créer une situation où la commune d'Hénin-Beaumont serait seule et lourde débitrice de la SEM Territoires 62, par des manœuvres déloyales dans le seul et unique but que le budget communal ne devienne la source de trésorerie de la SEM Territoires 62.

C'est d'ailleurs ce que reconnaît la SEM Territoires 62 quand elle dit « [...] *la sortie de ces contentieux constitue un levier pour libérer des fonds propres, dans un contexte d'opérations mal financées* [...] ».

La commune d'Hénin-Beaumont est donc considérée par la SEM Territoires 62 comme seule débitrice, dans un unique but de source de trésorerie.



Pour revenir sur le dossier Macé-Darcy qui est très révélateur du comportement de la SEM Territoires 62 :

La concession d'aménagement avortée sur le projet d'aménagement Macé-Darcy fait toujours l'objet d'un contentieux pendant avec la commune d'Hénin-Beaumont.

La rémunération de la SEM s'élevait dans ce projet à hauteur de 510 000 euros ; quand le montant des subventions de l'ANRU s'élevait à 2 597 846 euros.

L'ANRU a rejeté le projet de la SEM Territoires 62 le 15 novembre 2005, qui a abouti à un déséquilibre définitif de l'opération par cette perte de financement, enterrant ce projet d'aménagement.

Pourtant, la SEM Territoires 62 va s'obstiner déraisonnablement dans la poursuite de ce projet irréalisable sur le plan financier.

Entre 2006 et 2011, la SEM Territoires 62 va maintenir artificiellement en vie cette concession d'aménagement ; pour finir par évoquer, dans le CRAC de 2011 à la résiliation de la concession (prenant conscience du déséquilibre structurel du projet avec 5 ans de retard, mais aussi de la position du Conseil d'Etat du 18 novembre 2011 appelant à la mise en concurrence des concessions d'aménagement).

La SEM Territoires 62 va pourtant procéder à l'achat d'un terrain inconstructible dans ce contexte d'inexécution de fait de la concession.

L'année 2013 marquera le constat commun du sévère échec de la SEM Territoires 62, tout comme cela était le cas sur l'autre projet « Hénin-Beaumont SUD ». C'est à ce moment que la SEM Territoires 62 échappe au dépôt de bilan par l'apport de 11 700 000 d'euros en compte courant d'associés et 60 000 000 d'euros par une conciliation avec les créanciers.

En réalité, les opérations d'aménagement portées par la SEM Territoires 62, qu'elles soient sous format de ZAC ou sous format ANRU, sont portées par des mécanismes de financement d'avances sur opérations ou de garanties d'emprunts.

Ainsi, et c'est tout le débat qui se tient actuellement devant les juridictions administratives pour les communes concernées, la SEM Territoires 62 a **volontairement** refusé de demander la résolution de ces concessions d'aménagement qu'elle savait pourtant irréalisables sur le plan financier car, pris dans son désastre financier, la survie juridique de ces contrats de concession permettait de gonfler artificiellement son actif prévisionnel au moyen de rentrées financières présentées comme certaines et solides (bien que tout le monde savait qu'elles n'allaient jamais intervenir).

Ainsi, sur le projet de concession d'aménagement Macé-Darcy d'Hénin-Beaumont, la SEM Territoires 62 a appelé au versement de 702 000 euros de participations de la commune sur la période 2007/2011... pour rien !

Ainsi, à partir de 2014, la SEM Territoires 62 ; ayant réussi son opération de refinancement nécessaire à palier sa mauvaise gestion ; opération rendue possible par une attitude **fautive** à l'égard des communes avec lesquelles la SEM Territoires 62 n'a pas été honnête et a artificiellement maintenu en vie des contrats irréalisables pour laisser exister des actifs prévisionnels qui ne verraient jamais le jour ; change d'attitude.



Sur le contrat Macé-Darcy, la SEM Territoires 62 réclame à la commune d'Hénin-Beaumont pas moins de 909 491,99 euros HT.

Sur le contrat Secteur SUD, qui a fait l'objet d'une transaction, la SEM Territoires 62 réclamait à la commune pas moins de 10 544 949,16 euros HT.

Ces créances sont artificielles, et les chiffres donnés à la CRC des Hauts de France pour le point 3.1.3.2 du rapport d'observations définitives sont faux, puisque la SEM Territoires 62 reconnaissait publiquement par voie de presse en janvier 2021, que sur les plus 900 000 euros qu'elle exigeait de la commune d'Hénin-Beaumont devant le tribunal administratif de Lille, seuls 300 000 euros seraient des dépenses certaines.

La SEM Territoires 62 elle-même reconnaît publiquement que les dépenses de la concession d'aménagement Macé-Darcy dont elle réclame aujourd'hui le remboursement par la commune n'existent pas pour au moins 2/3 d'entre elles.

Ce constat résonne particulièrement quand, à la lecture du rapport d'observations définitives que vous m'avez transmis, je constate de sévères critiques de la CRC des Hauts-de-France sur :

- Des frais non précisés et non justifiés ;
- Une opacité des comptes et des données financières de la SEM à l'égard de ses actionnaires et partenaires ;
- Des coûts de fonctionnement de la SEM surévalués et approximatifs ;
- Des erreurs stratégiques et de pilotage d'opérations majeures.

La CRC des Hauts-de-France s'interroge sur l'évolution stratégique de la SEM Territoires 62 sur des opérations propres de promotion immobilière (dont le portage par une SEM en concurrence avec le secteur privé interroge). Je considère à mon sens que le comportement déloyal, mensonger, et la manipulation que la SEM Territoires 62 a opérée à l'égard des communes pour qu'elles deviennent lourdement débitrices de la SEM pour des opérations non réalisées a amené à une perte de confiance et de crédibilité de la SEM Territoires 62 par ses partenaires publics originels.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, l'expression de mes meilleurs sentiments.



M. Steeve BRIOIS

Maire d'Hénin-Beaumont
Conseiller départemental du Pas-de-Calais





CRC HAUTS-de-FRANCE
01/08/2023
Enregistrement n° 436

TERRITOIRES
SOIXANTE-DEUX

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes

Hôtel Dubois de Fosseux
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS Cedex

Liévin, le 01 août 2023

Vos Réf. : ROD 2022-0030 /Grefe n° 2023-775

Nos Réf. : MD/NJ AG20230801

Objet : réponses au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la société anonyme d'économie mixte « Territoire soixante-deux ».

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 18 avril dernier, la Chambre nous a notifié le rapport d'observations provisoires issu du contrôle effectué sur la société au cours du second semestre 2022.

Par courrier en date du 17 mai, nous vous avons apporté réponses aux remarques qui nous semblaient discutables.

Par courrier en date du 4 juillet, la Chambre nous a notifié le rapport d'observations définitives.

Nous souhaitons tout d'abord remercier la Chambre et ses représentants pour la qualité du dialogue qui a pu être instauré et remarquons avec satisfaction qu'elle a relevé des évolutions positives dans la gestion de la société.

Au demeurant, un seul rappel au droit a été formulé auquel s'ajoute uniquement des recommandations de performance.

Nous constatons et regrettons toutefois que fort peu des réponses qu'elle a apportées ont suffisamment convaincu la Chambre pour être prises en compte dans le rapport définitif. Nombre de celles-ci, par ailleurs confortées depuis par l'avis des conseils de la société, seront donc reprises dans le cadre de ce mémoire.

Dans un premier temps, il nous semble indispensable de contextualiser la période faisant l'objet du contrôle puis à l'appui des commentaires et réponses précises apportés à certaines affirmations du rapport, en contester certaines conclusions.

En effet, nous maintenons que le rappel au droit unique signifié est sans objet puisque les plans de trésorerie sont bien systématiquement annexés aux CRAC transmis aux collectivités.

Sans contester l'intérêt de mieux structurer notre processus achats, nous maintenons que nous respectons bien la réglementation en matière de marchés publics, même si l'organisation et les procédures déployées peuvent encore et seront améliorées (recommandation n°1).

Nous partageons les préoccupations de la Chambre concernant les mesures à prendre pour assurer un suivi comptable et de gestion des coûts et nous avons engagé dès 2015, différentes mesures pour ce faire. C'est dans ce cadre que le dispositif de suivi des temps passés par opération et/ou par activité a été mis en place début 2022. L'exploitation des données sera effective en 2023 (recommandation n°2).

Nous confirmons que la mise en place d'un dispositif de contrôle interne efficient fait partie du projet de l'entreprise (recommandation n°3).

Sans contester l'intérêt du partage des informations listées dans sa recommandation n°4, par ailleurs transmises globalement par territoire dans notre rapport de gestion, nous maintenons que les informations transmises dans le cadre de l'arrêt des comptes sont suffisantes et conformes à la réglementation. Pour autant et pour prendre en compte cette recommandation, nous améliorerons davantage la qualité de la transmission des éléments au Comité stratégique en leur transmettant des synthèses.

Concernant la recommandation n°5, relative à l'imputation de frais financiers aux opérations non ou mal financées, reprise d'une recommandation du précédent contrôle de la Chambre, nous nous sommes assurés de la conformité et de la légalité de cette pratique, qui par ailleurs concourt à l'imputation aux opérations, des coûts réellement supportés pour leur réalisation.

Concernant la recommandation n°6 sur la mise en œuvre des mesures nécessaires pour faire apparaître le niveau effectif de trésorerie de fonctionnement et des opérations, nous nous sommes également fait confirmer la conformité de la présentation de nos comptes. Nous contestons l'intérêt de la recommandation, la transparence assumée de la gestion des SEM ne devant pas conduire à leur nuire dans leurs interventions dans les champs concurrentiels. Les données extra comptables relatives à cette recommandation sont par ailleurs transmises aux membres du Comité stratégique et aux membres du Conseil d'administration via des tableaux de bord réguliers.

Pour ce faire, nous avons donc souhaité apporter méthodiquement des réponses aux remarques dont la rédaction nous semblait discutable ou même contestable.

Mais préalablement, il nous semble important de contextualiser la période de contrôle.

Il y a lieu de préciser à la Chambre que bien que créée en 1983, ce n'est qu'en 1992, après adaptation de ses statuts, que la SEM s'est dotée de la compétence « Aménagement ».

Jusqu'en 2002, année de transfert du parc de logements géré, la construction et la gestion de logements sociaux constituaient le principal de son activité.

C'est en 2002 qu'elle a recentré son activité sur l'appui aux collectivités, par l'ingénierie et en tant qu'opérateur « promoteur » d'opérations d'aménagement et de construction.

Elle a très rapidement dû faire face, comme ses consœurs, aux conséquences de l'évolution des contextes législatif, réglementaire et économique de la période traversée depuis (création des communautés d'agglomération, transfert de compétences et structuration des intercommunalités, mise en concurrence des SEM, crise financière de 2008...) jusque plus récemment le Zéro Artificialisation Net dans le cadre de la Loi Climat Energie.

Au début des années 2010, elle a eu à faire face à une grave crise, liée à sa trop rapide croissance tant interne, qu'externe (fusions/absorptions d'autres SEM) et aux difficultés de financement rencontrées (disparition de Dexia, principal financeur des collectivités locales et crise de 2008).

Cette crise d'abord financière mais également d'ordre technique (adaptation des compétences et de l'organisation à l'évolution de la taille de la société) a fortement entamé la confiance accordée par de nombreuses parties prenantes.

C'est seulement à partir de 2016 que, dans le prolongement du travail de restructuration réalisé sur la période 2013-2015, la société a commencé à renouer avec des résultats positifs, reconstruire son image et retrouver sa place d'opérateur au service des collectivités (cf courbes en Annexe 1).

En diversifiant ses activités, en optimisant l'utilisation de sa trésorerie, avec rigueur, en dépit d'aléas certains (COVID, conflit Russo-Ukrainien) la société maintient, depuis, une trajectoire de maîtrise de ses effectifs, de ses charges et surtout de désendettement puisqu'en 10 ans, la dette sera réduite des 2/3, passant de 148 M€ à 44 M€.

Dès 2018 (voir en ce sens le PMT 2019-2021), les actionnaires publics de la SEM ont identifié la nécessité d'élargir la palette d'outils au service des territoires, notamment par la création d'une SPL et surtout, la mutualisation des moyens et des compétences entre outils.

C'est seulement en 2021, que les conditions de prises de décisions favorables ont ainsi commencées à être réunies.

En créant la SPL de l'Artois en mai 2022, en décidant de son association avec la SEM Territoires Soixante-Deux dans une mutualisation de moyens et de compétences, les collectivités concernées se sont dotées d'une grappe d'outils disposant d'un large champ de compétences, capable de répondre utilement à leurs besoins.

En identifiant la création de la SPL comme un risque pour la viabilité de la SEM, la Chambre méconnaît ainsi fortement la nature de « l'écosystème » en cours de déploiement et dont l'économie générale pourrait être résumée comme suit :

- Le binôme SEM/SPL permet aux collectivités de disposer durablement de moyens et de compétences pointus et diversifiés que seule la mutualisation peut offrir et pérenniser.
- La possibilité pour la SEM de réaliser des opérations à son initiative, équilibrées financièrement mais prolongeant l'action publique (aménagement de nouveaux quartiers, construction et commercialisation de logements à prix abordables...), permet en effet d'ajuster les moyens de la SPL, sans la rendre dépendante du volume de commandes de ses actionnaires.

C'est tout le sens du projet stratégique imaginé à partir de 2018, rendu possible grâce au rétablissement de la SEM et arrêté par le Conseil d'administration de la société en septembre 2022.

En s'appuyant sur des constats peu contextualisés au regard de la période couverte par le contrôle, il nous semble que la Chambre mesure mal toute l'importance des évolutions, du redressement et des résultats obtenus ces dix dernières années.

En regrettant la lenteur de l'apurement des déficits antérieurs, elle sous-estime l'impact sur les résultats annuels de l'effort prioritaire de désendettement qu'à dû conduire la société. En affectant prioritairement nos ressources au désendettement, nous avons été contraints de limiter le développement de nouvelles opérations d'aménagement. Ces opérations, contrairement aux opérations de construction en VEFA, nécessitent une mise de fonds propres et un endettement, mais sont bien plus rémunératrices que les anciennes opérations en concession d'aménagement ; opérations sur lesquelles les montants de rémunérations ont souvent été bloqués lors de la revue générale de projets de la période 2013-2015.

Par ailleurs, s'agissant de la fragilité liée à l'existence des trois derniers contentieux (Vert Tilleul à Fouquières les Lens, Macé Darcy à Henin Beaumont et Opalopolis à Etaples) et à leurs impacts sur la trésorerie, la Chambre n'aura pas manqué de constater dans le même temps que ces contentieux sont « peu nombreux », la plupart de ceux existant en 2016 ayant au demeurant été traités.

Enfin, concernant le développement d'opérations propres qui seraient porteuses de risques « significatifs », il nous semble que ce constat mérite d'être éclairé par une analyse objective de la situation. La quasi-intégralité des contentieux en cours ainsi que les provisions pour perte à terminaison prises en compte sont concentrés sur le portefeuille d'opérations réalisées en concession d'aménagement. Les opérations aux risques de la collectivité ont fortement décliné depuis l'obligation de mise en concurrence et force est de constater que même lorsqu'elle existe du fait de l'ancienneté du contrat, il suffit que la collectivité invoque une faute de l'aménageur pour que la situation soit bloquée aux dépens de la société qui reste liée par le contrat comme c'est le cas pour les trois contentieux majeurs cités précédemment.

Enfin, en conclusion de son rapport, la Chambre enjoint les actionnaires à l'engagement d'une réflexion sur le devenir de la société. Il appartient aux seuls actionnaires, et uniquement à eux, d'arrêter la stratégie de l'entreprise. Ceux-ci, par leurs engagements au sein du pacte conclu en 2017 et surtout, par leur implication dans le fonctionnement des comités, remplissent parfaitement leur rôle et sont à même de décider de l'orientation de la société.

Il y a lieu de rappeler que les considérations qui ont conduit d'une part les actionnaires historiques à recapitaliser la société pendant la période 2013-2015, mais aussi d'autres actionnaires publics (Grand Calais Terres et Mers et Communauté Urbaine d'Arras) à rejoindre le capital, ont été à l'époque clairement exprimées par l'ensemble des parties prenantes : danger d'une mobilisation des garanties d'emprunt en cas de défaut, mais aussi affirmation d'un besoin d'un opérateur d'ingénierie immobilière à vocation publique pour soutenir et prolonger l'action des collectivités.

A l'heure où toutes les SEM se doivent d'agir comme des opérateurs privés de par leur statut de Société Anonyme et du fait de leur mise en concurrence préalable, nous contestons vivement l'opposition entre « opérateur privé » et « intérêt général », sous entendue par la Chambre.

Cette vocation d'opérateur au service de l'intérêt général, autrefois uniquement revendiquée par les SEM, tend à se répandre avec le déploiement de démarches RSE et l'introduction du statut d'entreprise à missions de la Loi PACTE.

Enfin et surtout, au terme d'une large concertation, l'année 2021 et le premier semestre 2022 ont permis au Conseil d'administration de valider, à l'unanimité, le projet stratégique de l'entreprise. Dans ce cadre, la vocation d'intérêt général de la SEM, ainsi que sa stratégie comprenant, notamment, son fonctionnement en grappe d'outils avec la SPL de l'Artois, ont été clairement explicitées et adoptées par l'ensemble des actionnaires.

*

Ceci ainsi rappelé, il est nécessaire, dans un second temps, d'apporter des réponses et appréciations à différentes observations formulées et maintenues par la Chambre dans son rapport définitif.

Réponses et appréciations apportées aux observations suivantes formulées par la Chambre dans son rapport d'observations définitives

2 UN OPERATEUR À UN TOURNANT STRATEGIQUE

2.1 Un acteur historique de l'aménagement dans le Pas-de-Calais

2.1.2 Des statuts inchangés et un actionnariat stable

Dans son rapport, la Chambre énonce page 8 :

« Les procès-verbaux de cette dernière instance [l'Assemblée spéciale] font état des principaux événements survenus au cours de l'exercice écoulé, mais ne précisent pas, sauf pour les désignations nominatives, les décisions prises par l'assemblée sur les résolutions soumises à son approbation, se limitant à mentionner l'adoption à l'unanimité du rapport du président. La Chambre rappelle l'obligation de faire apparaître au procès-verbal le résultat des votes et le résumé des débats, conformément à l'article R. 225-106 du code de commerce, ce à quoi s'est engagé le directeur général, tout en considérant que l'atteinte du quorum lors des réunions de l'assemblée spéciale justifie cette absence de mention ».

Cette remarque appelle de notre part les observations suivantes :

Conformément au règlement intérieur de l'Assemblée spéciale et en application de l'article R. 1524-2 du CGCT : *« l'Assemblée spéciale se réunit une fois par an au moins afin d'entendre le rapport de son(ses) représentant(s) au Conseil d'administration. Ce rapport obligatoirement écrit doit relater l'activité de la société au cours de l'année écoulée, et porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées ».*

Le Président de l'Assemblée spéciale, ainsi que deux autres membres désignés en son sein, représentent ladite assemblée au Conseil d'administration de la SEM.

Le rapport du Président, tout en répondant aux dispositions de l'article R 1524-2 du CGT, présente le projet de résolutions soumises à l'approbation de l'Assemblée générale des actionnaires, comme le fait également le Président du Conseil d'administration avant chaque convocation d'Assemblées générales.

Les membres de l'Assemblée spéciale, débattent et statuent sur ce projet de résolutions mais ne sont pas appelés à se prononcer, cela restant du ressort de l'Assemblée générale des actionnaires.

En outre, lors des réunions de l'Assemblée spéciale, le quorum est régulièrement justement atteint, ce qui n'ouvre de ce fait, pas le débat et justifie ainsi l'absence de relevé de débats sur les Procès- verbaux d'Assemblées spéciales.

La SEM prend néanmoins acte de cette préconisation et indiquera à l'avenir sur ces Procès-verbaux, les éventuelles absences de débat.

Toujours page 8, la Chambre énonce :

« Fin 2022, Territoires 62 comptait 79 actionnaires, dont 18 collectivités locales totalisant 82.02 % du capital, ce qui est conforme à l'article L.1522-1 du code général des collectivités territoriales. Parmi les 61 autres actionnaires figurent 6 établissements bancaires, quatre bailleurs sociaux, l'Epinorpa, la Chambre de commerce et d'industrie, et 8 personnes

physiques. La Chambre relève que l'actionnariat est relativement émietté, sans qu'une collectivité n'apparaisse comme actionnaire de référence (cf graphique n°1) »

Cette remarque appelle de notre part les observations suivantes :

Un pacte d'actionnaires a été signé en 2017 par les principaux actionnaires de la société, lesquels représentent une grande partie du capital. Il précise les relations entre actionnaires de référence, ainsi que les modalités de contrôle de la direction de l'entreprise.

Il apparaît donc que, plutôt qu'un « émiettement », ces engagements extrastatutaires, qui assurent une gouvernance partagée et une maîtrise du pilotage de la société, méritent d'être signalés.

2.2.2 Le conseil d'administration et l'assemblée générale

Dans son rapport, la Chambre énonce page 11 :

« Toutefois, alors que les procès-verbaux comportent jusqu'en 2020 une rubrique relative aux décisions du directeur général, celle-ci n'est jamais renseignée et disparaît ensuite. La Chambre observe que l'absence de restitution aux administrateurs des décisions prises par le directeur général ne permet pas de s'assurer du respect des dispositions de l'article L. 225-35 du code de commerce et invite la société à rétablir cette pratique ».

Cette remarque appelle de notre part les observations suivantes :

La société entend rappeler que le directeur général de la SEM fournit au Conseil d'administration un état détaillé des décisions en cours, au travers d'une contextualisation très régulière de l'état d'avancement des projets en cours, comme il en a l'obligation.

Pour autant, aucune disposition n'impose au directeur général d'une Société Anonyme à Conseil d'administration de rapporter aux administrateurs de la société l'ensemble des décisions adoptées en sa qualité, contrairement à ce qui est prévu pour les Sociétés Anonymes à Conseil de surveillance au sein desquelles le directoire a bien cette obligation ou des établissements publics lorsqu'un organe agit sur délégation d'un autre. Ce point nous a été très nettement confirmé par nos conseils.

Dès lors, les prescriptions contenues à l'article L.235-35 du Code de commerce, selon lesquelles : « Le Conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission [...] », sont parfaitement respectées par la société.

Au demeurant, la transparence dont les dirigeants de la société ont fait preuve dans la transmission des informations au Conseil d'administration, à de nombreuses reprises, a été soulignée par les membres de ce Conseil, la teneur de ces informations allant d'ailleurs régulièrement au-delà de la stricte application des dispositions législatives et réglementaires.

2.3 Une administration structurée à renforcer

2.3.2 La fonction achat demeure perfectible

Dans son rapport, la Chambre énonce page 12 et 13 :

« L'absence de suivi des montants des achats passés sans formalités engendre un risque important de dépassement des seuils, pour des prestations récurrentes dans les opérations

de la société et relevant d'une même catégorie, par exemple en matière de contrôle technique ou de coordination sécurité et protection de la santé. Lors de ses précédents contrôles, la Chambre avait déjà souligné l'absence de computations des seuils sur ces prestations et invité la société à se doter d'une politique achat plus formalisée en la matière. Aujourd'hui, si quelques accords-cadres transversaux sont réalisés, il ne s'agit pas d'une pratique généralisée. »

« Or les articles R2121-1 à R.2121-7 Du code de la commande publique, repris par l'article 3 du guide des achats, définissent les modalités de calculs de la valeur estimée des besoins à réaliser selon la nature des prestations, afin d'appliquer correctement les seuils de publicité et de mise en concurrence. L'article R 2121-4 du code précité précise la nécessité de respecter ces seuils de computation, afin de ne pas scinder fictivement les achats pour s'exonérer d'une procédure moins contraignante. Or le service achat ne contrôle pas les montants déclarés par les services opérationnels et n'est pas mis en œuvre de suivi exhaustif des marchés passés sans formalités. »

« Dès lors, l'absence d'outil unique et transparent retraçant l'ensemble des marchés passés par territoires 62 entraîne un risque important de non-respect du code de la commande publique. La Chambre invite Territoires 62 à y remédier ».

Ces remarques appellent de notre part les observations suivantes :

La société souhaite rappeler que les modalités de computation des seuils prévoient la possibilité de travailler opération par opération ce qui, compte tenu des budgets des projets pilotés par la SEM limite fortement les risques de dépassements de seuil.

Le guide d'achats de la SEM en rappelle les modalités d'application.

Le pilotage et le contrôle de ces seuils sont ainsi directement assurés par chaque directeur opérationnel, au travers d'une délégation de pouvoirs non subdéléguable. Les directeurs opérationnels sont ainsi parfaitement formés et informés pour maîtriser ce risque.

La société a noté les recommandations de la Chambre et reverra les modalités d'un contrôle systématique de ses achats dans les meilleurs délais, même si elle relève une appréciation particulièrement sévère en invoquant à tort un risque important. En effet, d'une part, les règles de computation de seuils sont désormais clairement explicitées dans le guide d'achats et, d'autre part, la nécessité de respecter ces seuils est clairement reprise dans les délégations. Le dispositif de suivi des budgets, via le logiciel Go7, permet de visualiser les montants des budgets à computer.

2.3.3 Une approche insuffisamment méthodique du contrôle interne

Dans son rapport, la Chambre énonce page 14 :

« Malgré le poids conséquent des opérations propres et l'existence d'un poste de contrôleur de gestion sur l'ensemble de la période, Territoires 62 ne dispose pas d'une comptabilité analytique, et le suivi du temps passé sur les différentes activités n'est effectif que depuis le mois d'avril 2022, alors que, selon le directeur général, le besoin de cet outil était identifié depuis 2015. Enfin, si un « prix de journée » a été calculé pour les services opérationnels et supports, il apparaît à la fois élevé et relativement approximatif. Dès lors, la correcte imputation des coûts entre les opérations n'est pas assurée ».

Cette observation appelle de notre part les observations suivantes :

Le rapport soulève des enjeux en matière de suivi comptable et de gestion des coûts pour Territoires Soixante-Deux. Cependant, l'entreprise a pris des mesures pour remédier à ces lacunes, en mettant en place un suivi plus précis du temps passé sur les différentes activités depuis avril 2022. De plus, la direction de l'entreprise travaille actuellement à l'implémentation d'une comptabilité analytique et d'une cartographie des risques, répondant ainsi aux besoins identifiés depuis 2015. Malgré les défis rencontrés et les charges induites, Territoires Soixante-Deux s'engage résolument dans une démarche d'amélioration continue de sa gestion comptable et financière, afin de garantir une meilleure imputation des coûts et une gestion plus efficiente de ses activités.

« Des indicateurs, prévus par le pacte d'actionnaires « dans l'objectif d'améliorer la maîtrise de l'activité par les administrateurs », sont communiqués au conseil d'administration à échéance régulière. Ce tableau de bord comporte 14 documents, dont une projection du résultat de l'exercice, un état prévisionnel de trésorerie, ainsi qu'un suivi des emprunts et des provisions. En revanche, il n'intègre pas de tableau de synthèse, qui en faciliterait la lecture. Par ailleurs, ce dossier ne fait pas état des risques identifiés durant la période, ni des évolutions, favorables ou défavorables, affectant la société ».

Cette observation appelle de notre part les observations suivantes :

Il est à noter que les indicateurs repris dans un document appelé « tableaux de bord » mis en place par Territoires Soixante-Deux dans le cadre du pacte d'actionnaires ont été concertés pour permettre une meilleure maîtrise de l'activité par les administrateurs. Ces tableaux de bord contenant 14 documents, permettent d'avoir une vision complète de l'activité de l'entreprise, sans pour autant « noyer » les administrateurs d'informations. Ces documents sont communiqués régulièrement aux membres du Conseil d'administration. Bien que la Chambre relève l'absence d'un tableau de synthèse dans ce dossier, les tableaux de bord actuels ont apporté une grande satisfaction aux administrateurs en leur fournissant les informations nécessaires à leur bonne prise de décision.

2.4 Une réflexion stratégique confrontée à une « nouvelle donne »

2.4.1 Une stratégie construite et formalisée

Dans son rapport, la Chambre énonce page 15 :

« Les orientations stratégiques adoptées fixent quatre axes d'action : l'aménagement du territoire et la redynamisation des centralités, la rénovation énergétique des bâtiments, l'implantation et le développement de l'activité économique, et enfin la construction d'équipements et de logements abordables. La déclinaison opérationnelle de ces priorités fixe des objectifs chiffrés, identifie les évolutions de l'organisation à mettre en œuvre, ainsi que les perspectives de répartition des opérations entre Territoires 62 et la société publique locale de l'Artois. En revanche, le développement des opérations propres n'apparaît pas explicitement en tant qu'axe stratégique de la SEM. S'agissant du plan à moyen terme, il prévoit une augmentation du chiffre d'affaires hors marges de l'ordre de 1M€ (20%) à partir de 2023 et anticipe un résultat moyen de 0,6 M€ par an. ».

Cette remarque appelle de notre part les observations suivantes :

Les opérations propres ne correspondent pas spécifiquement à un axe stratégique, celles-ci se retrouvant à travers les différents axes stratégiques identifiés, elles ne sont qu'un mode de faire.

En répondant par exemple à un Appel à manifestation d'Intérêt, en s'engageant dans un projet dont le besoin a été exprimé par une collectivité et dès lors que le bilan de l'opération est équilibré, la société réalise l'opération en propre avec plus de souplesse et de réactivité qu'en concession d'aménagement

Plus généralement, la concession d'aménagement est l'outil retenue par les collectivités lorsque l'opération nécessite une participation ou lorsque des ajustements de programme sont à prévoir.

2.4.3 Un nouvel environnement facteur de fragilités

Dans son rapport, la Chambre énonce page 17

« La Chambre observe que l'évolution stratégique en cours soulève des questions sur la vocation même de Territoires 62, qui justifieraient une réflexion approfondie des actionnaires sur son devenir. Le directeur général a indiqué dans sa réponse à la chambre, qu'un projet stratégique avait été adopté en septembre 2022. La chambre constate que celui-ci ne traite pas ces aspects de l'évolution de la société. La redéfinition du modèle économique de la société apparaît également nécessaire au président de la communauté d'agglomération de la Lens Liévin, lequel souligne qu'il veillera dans le futur à ce que les règles de partage de couts entre la saem et la spl soient clairement établies. »

Nous ne pouvons que contester vivement ces observations, qui reprennent en les synthétisant plusieurs observations abordées précédemment pour aboutir à une conclusion de nature à remettre en cause les décisions du Conseil d'administration et à fragiliser la société dans ses relations avec d'autres parties prenantes.

Avant tout, cette appréciation sur le devenir de la société sort du contrôle des comptes des juridictions financières.

Au-delà, la question de la part d'opérations propres, du pilotage des risques et du contrôle interne a déjà été abordée dans les chapitres précédents du rapport.

L'accroissement du poids des opérations propres ne participe pas à une augmentation des risques portés par la société. Celles-ci font l'objet de suivis réguliers et de passage en comité d'engagement pour chaque nouvelle étape.

La distinction entre les trésoreries des opérations en concession, des opérations en propre de promotion-construction et des opérations en propre d'aménagement apparaît clairement dans le récapitulatif transmis aux administrateurs et aux membres du Comité stratégique. Nous compléterons les tableaux de bord par une synthèse mettant en évidence cette donnée.

La distinction entre les opérations réalisées par la SPL et celles réalisées par la SEM relève uniquement du choix de mettre en concurrence ou de ne pas le faire. Ce choix est lié à la nature de l'opération, du degré de maîtrise du programme et de la volonté publique d'en maîtriser l'évolution. Aucune collectivité, qu'elle soit actionnaire ou pas, ne peut décider de diriger une partie de sa commande publique vers la SEM.

Concernant l'évolution du marché du logement à destination des particuliers et sans anticiper sur son évolution, l'existence d'un opérateur à vocation d'intérêt général, permettant aux communes de pallier le retrait des opérateurs purement privés et ainsi, autant que faire se peut, de maintenir et/ou faciliter la mise en œuvre de la politique de logement arrêtée, est pertinente et doit être confirmée.

La mise au point et la validation du projet stratégique en septembre 2022, qui acte d'une diversification des produits, métiers et modes de faire de la société et la validation de la feuille de route pour sa mise en œuvre en mars 2023, nous autorisent à considérer que c'est au terme d'une réflexion approfondie que les actionnaires ont tracé les trajectoires du devenir de la société.

Les représentants de la Communauté d'Agglomération de Lens Liévin au Comité stratégique et au Conseil d'administration ont participé à la définition du projet. Il est d'ailleurs à signaler que le mode de répartition des dépenses entre la SEM et la SPL fait l'objet d'une délibération qui détaille compte par compte la règle retenue. Cette délibération a été adoptée à l'unanimité des Conseils d'administration de la SEM et de la SPL.

3 UNE ACTIVITE EN EVOLUTION AU PROFIT DES OPERATIONS PROPRES

3.1.3 Des comptes rendus perfectibles et des risques contentieux significatifs

3.1.3.1 Des comptes-rendus annuels aux collectivités à améliorer

Dans son rapport, la Chambre énonce page 21 :

« Enfin, **le plan de trésorerie prévu par l'article L. 300-5 II. 3° b) du code de l'urbanisme et par les contrats ne figure pas dans les comptes-rendus.** La chambre rappelle à la société la nécessité de respecter le code de l'urbanisme et les traités de concession sur ce point ».

Rappel au droit unique : intégrer en annexe du compte-rendu annuel au concédant de chaque concession d'aménagement le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération, en application de l'article L. 300-5 II. 3° b) du code de l'urbanisme et des dispositions des traités de concession. »

Ces remarques appellent de notre part les observations suivantes :

D'emblée, il sera à nouveau rappelé que cette critique manque en fait.

En effet, les CRAC communiqués au concédant en application des dispositions de l'article L.300-5 du Code de l'urbanisme comportent tous en annexe, le bilan de l'opération sous format Excel, indiquant clairement l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération.

Précisément, le bilan (exemple ci-dessous) présente les recettes provenant des cessions, des subventions, des participations, des produits divers, ainsi que les dépenses correspondant aux études, aux acquisitions, aux travaux, à la rémunération de l'aménageur, etc... De plus, le résultat d'exploitation est bien expliqué.

Dans ce contexte, il est inexact de soutenir que les CRAC communiqués par l'aménageur méconnaîtraient les dispositions de l'article L. 300-5 II. 3° b).

Il convient par ailleurs de signaler que les bilans transmis sont issus de l'outil de pilotage des bilans d'opérations (GO7 de PROGISEM) utilisé par la grande majorité des SEM et SPL.

CR 116900 ZAC DE L'ÉCO QUARTIER
Concession d'aménagement (CA) - Régie HT - Arrêté au 31/03/2019

30/03/2019 15:54
Chiffres en €

DÉTAIL	État	Engagement	Régular	Fin 2016	2017	2018	2019				2020				2021		2022		Nouveaux	État
							Jan-Mars	Avr-Juin	Juillet-Sept	Oct-Déc	Année	Jan-Mars	Avr-Juin	Juillet-Sept	Oct-Déc	Année	Année	Année		
Bilan	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000														
Actif																				
Immobilisations	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000														
Capitaux propres	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000														
Passif																				
Provisions	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000														
Dettes	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000														

Le rappel au droit, dès lors, n'est pas fondé.

4 DES EQUILIBRES FINANCIERS EN PARTIE RESTAURES, MAIS FRAGILES

4.1 La qualité de l'information comptable et financière

Dans son rapport, la Chambre énonce page 30 et suivantes :

« Depuis 2016, les comptes de Territoires 62, qui comprennent de nombreuses annexes, ont systématiquement été approuvés par le conseil d'administration, puis l'assemblée générale, dans les délais prescrits. Toutefois, en dépit de l'importance prise par les opérations propres (cf. § 4.2), aucune annexe spécifique ne détaille et récapitule ces dernières, ce qui ne permet pas d'identifier aisément leur poids dans l'activité de la SEM ».

Cette remarque appelle de la part de la SEM les observations suivantes :

Les opérations propres sont identifiées sur les états financiers 4 et 5 colonnes remis par Territoires Soixante Deux. Ces documents permettent de retracer l'ensemble des flux financiers de la SEM, y compris ceux liés aux opérations propres.

« Pour les commissaires aux comptes mandatés par la société, celle-ci ne serait pas obligatoire. En effet le règlement comptable 99-05, qui prévoit ce type d'annexe pour les concessions, ne s'appliquerait pas aux opérations propres, qui relèveraient du plan comptable général. Ils observent également qu'un tel document pourrait apporter des informations à des concurrents privés de l'opérateur ».

« La Chambre considère que celle-ci permettrait de refléter plus fidèlement les droits et obligations de l'entité, comme le préconise l'Autorité des normes comptables. L'intégration aux



comptes annuels d'un état recensant les opérations propres en cours de réalisation et précisant leur montant, comme leur situation d'avancement et de commercialisation, compléterait l'information du conseil d'administration et des collectivités sur des engagements représentant des montants significatifs ».

Cette remarque appelle de la part de la SEM les observations suivantes :

L'Agence des Normes Comptables (ANC) reconnaît que la présentation des informations financières doit être claire et précise pour permettre aux parties prenantes de comprendre la situation financière d'une entité. Cependant, l'ANC souligne également que la présentation de trop d'informations peut rendre la lecture des états financiers complexe et peut masquer les informations essentielles.

En effet, l'intégration d'un état recensant les opérations propres en cours de réalisation et précisant leur montant, leur situation d'avancement et de commercialisation pourrait ajouter une complexité inutile à la présentation des états financiers.

Il convient également de souligner que les principes comptables ne prescrivent pas une présentation spécifique pour les opérations propres. L'ANC permet aux entreprises de présenter leurs états financiers de manière à refléter leur activité et leur situation financière de la manière la plus fidèle possible. Dans ce contexte, l'absence d'une annexe spécifique sur les opérations propres est donc conforme aux principes comptables de l'ANC.

Pour répondre aux préoccupations de la Chambre traduite dans la recommandation n°4 (*intégrer aux comptes annuels de la société une annexe détaillant les opérations propres d'aménagement, de promotion et construction en cours de réalisation, en mentionnant leur montant prévisionnel, ainsi que leur état d'avancement et de commercialisation*), nous nous engageons à produire ces documents aux membres du Comité stratégique comme documents non communicables.

4.2 L'évolution structurelle du résultat

4.2.3.1 L'impact structurel des produits financiers sur le résultat net

Dans son rapport, la Chambre énonce page 37 :

« L'analyse des différentes composantes du résultat net de la société met en évidence l'impact du résultat financier pour atténuer les pertes des opérations concédées. Alors que celle-ci supportent systématiquement un déficit d'exploitation sur la période, dont le montant cumulé de 2016 à 2021 atteint 10,17 M€ (cf. annexe 14), le résultat financier (4,49 M€) permet de limiter le résultat net cumulé déficitaire des opérations concédées à 6,57 M€. La rémunération de la trésorerie imputée aux opérations est donc un facteur déterminant pour contenir la dégradation financière des concessions d'aménagement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur général soutient que l'imputation de charges financières aux opérations financées sur fonds propres de la société serait autorisée par l'article 4 du règlement n°99-05 du 23 juin 199 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement. Or, cet article réserve l'imputation de tels frais financiers aux seules concessions aux risques et profits du concédant. Ce n'est le cas que sur 9 concessions sur les 39 contrats non encore échus. Par ailleurs, le « guide comptable professionnel des SEM » de 2007, diffusé par la fédération des entreprises publiques locales, écarte paragraphe 73-4 toute possibilité de prélever des frais financiers sur une opération, dès lors qu'elle est financée par les fonds propres du concessionnaire et non par emprunt.».

Cette observation qui génère la recommandations n°5, appelle de la part de la SEM les observations suivantes :

Il sera tout d'abord rappelé que la SEM utilise un compte commun pour gérer la trésorerie des opérations (gestion en pool).

Le guide comptable professionnel des SEM de 2007 (§ 73-4) indique ce qui suit :

« Principe comptable

Les charges financières imputées à une opération emprunteuse au titre d'avances internes, s'analysent comme des transferts de charges. En conséquence, quelle que soit l'origine des fonds, il n'est pas possible d'affecter aux opérations emprunteuses plus de charges financières que ce qui est supporté globalement par la société.

C'est ainsi qu'une SEM, ou une opération, qui n'aurait aucune charge financière propre ne peut pas, par définition, en "transférer".

*Une exception à ce principe avait été introduite par l'avis du CNC 99-05 du 18 mars 1999 dans les termes suivants : " compte tenu des obligations du concédant figurant au contrat et de leur mise en œuvre, et, dans **le cas exclusif des concessions aux risques du concédant**, les frais financiers correspondant à la convention sont imputés sur l'opération. S'il n'existe pas de sources de financement externe générant des frais réels, un produit correspondant au montant imputé en frais financiers provenant des fonds propres de la société est constaté en contrepartie. "*

Les concessions convenues aux risques et profits du concédant n'étant plus possibles, il ne paraît plus envisageable que les SEM affectent, aux opérations, pour un exercice donné, des coûts financiers supérieurs à ceux qu'elles ont effectivement enregistrés au cours de la même période.

Cette règle concerne en premier lieu la rémunération des fonds propres de la SEM par l'intermédiaire de la rémunération des avances de la structure aux opérations.

L'ensemble du mécanisme du Pool de trésorerie (ou tout autre système équivalent) n'est pas affecté par l'application de ce principe car nous nous situons dans le cas d'une mutualisation de trésorerie ou les frais et les frais financiers se trouvent compensés en amont par le banquier. »

Le guide comptable précise que l'ensemble du mécanisme du pool de trésorerie n'est pas affecté par l'application du principe d'exclusion des opérations aux risques du concessionnaire.

A titre de recoupement, le guide comptable professionnel des SEM de 2007 (§ 73-4) précise ce qui suit :

« 132 - 4 Affectation des charges financières conventionnelles

Certaines conventions prévoient des dispositions impératives relatives au calcul des charges financières sur fonds mis à disposition de l'opération. Le taux servant de base de calcul des intérêts est normalement celui supporté réellement par la "structure". Il peut cependant s'avérer différent de celui-ci. Dans cette hypothèse, la structure emprunteuse supportera des frais financiers pour un montant qui pourra être supérieur à celui réellement constaté dans la comptabilité de la société.

Par dérogation aux principes comptables évoqués ci-dessus, il convient d'intégrer les dispositions des conventions qui prévoient expressément que le préfinancement de l'opération pourra être effectué par la société et que dans ce cas l'opération enregistrera des frais financiers calculés selon des modalités précisées par la convention.

Il avait été admis dans le règlement 99-05 que dans le cas où l'opération d'aménagement était prévue aux risques et profits exclusifs du concédant (et uniquement dans ce cas) les produits de placement de la trésorerie constitueraient un réel produit définitif pour la "structure". Dans ce cas (identique au traitement comptable des opérations menées en mandat) les dispositions conventionnelles doivent être respectées. Il convient dès lors d'imputer au programme emprunteur la charge financière conventionnelle, la contrepartie de cette "imputation" ne sera pas un compte de "transfert de charges financières", mais un compte de "produits financiers internes".

Ce cas n'étant plus envisageable, il nous paraît que nonobstant les règles conventionnelles, les charges financières imputables doivent, dans ce cas, être limitées aux charges financières réellement supportées.

A notre avis ces dispositions s'appliquent essentiellement à la rémunération des fonds propres de la société.

En 1999 le CRC avait accepté le système pour les concessions d'aménagement aux risques et profits du concédant car il considérait que, dans ce cas de figure, l'opération était un quasi mandat à la charge de la collectivité concédante.

Désormais, du fait des modifications législatives, cette opération entre dans le droit commun des opérations gérées par la SEM pour son propre compte et cette disposition exceptionnelle ne trouve plus à s'appliquer.

Par contre il nous semble que ces dispositions ne remettent pas en cause les mécanismes comptables liés aux frais financiers en provenance de la mutualisation de trésorerie au sein d'un pool de trésorerie ni sur l'existence de la différentielle d'intérêts.

En effet il existe bien, de fait, des frais financiers réels provenant d'une situation de trésorerie négative même s'ils sont en partie compensés par des produits financiers provenant d'excédent de trésorerie provenant eux-mêmes d'opérations en trésorerie positive. »

Par conséquent, la doctrine comptable confirme qu'en cas de pool de trésorerie, il n'y a pas lieu d'exclure les opérations aux risques du concessionnaire de l'affectation des charges financières conventionnelles. En cas de dispositions conventionnelles, l'imputation de charges financières aux opérations concédées est à effectuer en respectant les dispositions conventionnelles, ce qui est fait par la SEM, sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait un emprunt.

4.3 Une trésorerie sous contrainte

Dans son rapport la chambre énonce page 40 :

4.3.2.2 La lisibilité de la trésorerie est à améliorer

« La répartition de la trésorerie de la SAEM est effectuée par l'intermédiaire de comptes de liaison. L'absence de ventilation de la trésorerie par activité dans les bilans ne permet pas de

connaître dans le détail la trésorerie des concessions, des opérations propres et des mandats ».

« L'examen des soldes des comptes de liaison met en évidence que les opérations d'aménagement, qu'il s'agisse de concessions ou d'opérations propres, sont fortement déficitaires en trésorerie, alors que les mandats, la construction et la gestion locative sont, le plus souvent, excédentaires au terme de la plupart des exercices (cf. annexe 18 »).

« Ce défaut de lisibilité directe de la trésorerie des activités, qui perdure alors que l'objectif de mettre fin à la mutualisation de trésorerie avait été annoncé au conseil d'administration en janvier 2017, apparaît critiquable à la fois :

- Au vu de l'origine du chiffre d'affaires, désormais majoritairement constitué des opérations propres, dont la trésorerie devrait être suivie distinctement de celle des opérations concédées par les collectivités ;*
- Du fait de l'existence, fin 2021, de 13 comptes bancaires dont l'intitulé correspond à des opérations concédées ou propres, ce qui nécessiterait de faire apparaître leur solde en regard de l'activité correspondante ;*
- Au regard de l'information des administrateurs, qui n'est pas pleinement assurée sur ce point par les états financiers actuels ».*

Ces remarques appellent de la part de la SEM les observations suivantes :

La répartition de la trésorerie de la SEM se fait par l'intermédiaire de comptes de liaison, mais cela ne signifie pas que la trésorerie n'est pas ventilée par activité dans les bilans. En effet, chaque opération, qu'il s'agisse d'une concession, d'une opération propre ou d'un mandat, dispose d'un bilan dans lequel figurent les recettes, les dépenses, les financements et la trésorerie. Les comptes de liaison servent simplement à regrouper les flux financiers de plusieurs opérations ou activités, afin de faciliter la gestion de la trésorerie globale de la société. Toutefois, ces comptes de liaison ne masquent pas la répartition de la trésorerie par activité.

Par conséquent, il est possible de connaître dans le détail la trésorerie des concessions, des opérations propres et des mandats. La Chambre évoquant par ailleurs dans le paragraphe 154 « le déficit de trésorerie des opérations en concession ».

L'information est d'ailleurs accessible aux membres du Comité stratégique et aux administrateurs puisqu'elle apparaît dans le document « prévisionnel de trésorerie » des tableaux de bord par l'intermédiaire d'un récapitulatif pour les concessions, les opérations propres d'aménagement, les opérations de construction, les opérations de gestion locative et la structure.

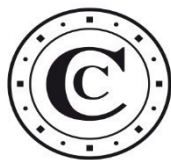
**TERRITOIRES SOIXANTE-DEUX
PLAN DE TRESORERIE PREVISIONNEL**

	30/11/2020	déc-20	janv-21	févr-21	mars-21	avr-21	mai-21	juin-21	T3 2021	T4 2021	T1 2022	T2 2022	T3 2022	T4 2022	2023	2024	2025
CONCESSIONS D'AMENAGEMENT																	
X RECETTES	3 214	2 407	1 841	3 385	4 723	275	2 647	10 131	14 889	8 978	17 558	11 022	19 999	41 579	17 326	22 413	
30 30 LOYERS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
50 50 CESSIONS	1 969	2 070	520	2 924	4 542	232	1 315	9 932	11 418	8 682	17 292	10 811	16 690	39 791	15 984	17 990	
51 51 VENTES AU CONCEDEANT	0	0	1 065	0	0	0	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
53 53 SUBVENTIONS	21	0	0	461	0	0	1 000	46	928	0	0	82	82	484	0	0	
55 55 PARTICIPATION CONCEDEANT	1 223	337	180	0	180	-7	304	110	2 013	296	266	109	3 228	1 304	297	4 045	
AUTRES RECETTES	2	0	75	0	0	0	0	43	510	0	0	0	0	0	1 045	379	
X DEPENSES	3 573	2 630	1 816	2 012	2 990	1 422	2 377	9 827	14 438	7 655	9 762	6 223	9 056	23 932	11 370	10 959	
10 10 ETUDES	67	100	84	83	75	107	75	216	252	124	131	110	144	320	246	377	
11 11 GESTION LOCATIVE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
12 12 ACQUISITIONS	1 668	394	697	601	1 238	76	777	2 012	1 635	1 054	3 405	4 000	529	3 196	2 018	616	
13 13 TRAVAUX VIABILITE	588	1 937	795	992	1 427	991	1 197	6 854	10 419	5 792	5 558	5 051	6 349	16 671	7 053	8 363	
14 14 TRAVAUX BATIMENT	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	819	49	10
15 15 HONORAIRES sur TRAVAUX	185	45	110	101	97	83	107	270	545	211	181	234	213	710	489	294	
16 16 REMUNERATIONS	209	38	35	64	35	35	34	116	238	113	113	111	165	463	335	504	
17 17 REMUNERATIONS	21	17	12	13	18	13	19	39	42	38	92	48	252	203	109	137	
18 18 DIVERS	157	72	52	64	73	78	75	167	446	168	168	169	213	489	379	235	
21 21 FRAS FINANCIERS sur CT	415	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
22 22 AUTRES FRAS FINANCIERS	254	27	28	93	27	36	91	148	347	153	112	118	277	596	334	221	
AUTRES DEPENSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
X SOLDE	-358	-223	25	1 373	1 733	-1 197	269	305	432	1 323	7 796	4 779	10 943	17 647	5 956	11 455	
MOBILISATIONS																	
70 70 MOBILISATION EMPRUNT	0	4 268	1 430	0	0	0	0	3 900	3 800	1 200	0	-1	0	2 600	2 300	1 250	
71 71 NOUVEAUX EMPRUNTS	0	2 500	0	0	0	0	0	1 000	1 000	1 200	0	0	0	1 500	1 800	0	
72 72 MOBILISATION AVANCE COLLECT.	0	1 768	230	0	0	0	0	500	0	0	0	0	0	600	0	1 250	
AUTRES MOBILISATIONS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
73 73 CREDITEURS DIVERS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
75 75 MOBILISATION AVANCE AUTRE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	0	0	
78 78 REMBOURSEMENT AVANCE VERSEE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
80 80 FLUX DE TVA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
AMORTISSEMENTS																	
60 60 AMORTISSEMENT EMPRUNT	1 278	575	332	291	230	332	291	1 235	1 743	1 682	718	721	2 214	2 901	1 682	3 576	
61 61 EMPRUNTS RESTRUCTURES	0	0	0	0	625	0	0	500	0	1 650	0	1 725	0	2 150	13 325	8 125	500
62 62 REMBOURSEMENT AVANCE COLLECT.	150	3 000	1 000	0	187	0	0	800	2 183	0	0	0	0	1 700	1 100	0	500
64 64 DEBITEURS DIVERS (Donn TVA, Comptabilis...)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
65 65 REMBOURSEMENT BONI	0	-189	1	1	1	1	1	1 333	4	1 022	0	0	0	74	-1 104	-24	2 500
68 68 VERSEMENT AVANCE	0	-1 857	322	0	0	0	0	0	230	0	0	0	0	0	3 850	0	0
FINANCEMENTS	-1 278	-975	-226	-292	-1 043	-334	-792	532	-2 010	-1 504	-2 443	-722	-6 138	-17 472	-7 483	-5 826	
TRESORERIE PERIODE	-1 637	-1 198	-200	1 080	690	-1 511	-523	837	-1 578	-181	5 353	4 057	8 805	175	-1 527	5 628	
TRESORERIE CPA	-16 837	-18 474	-19 672	-19 872	-18 792	-18 102	-19 633	-20 356	-19 319	-20 888	-21 078	-15 726	-11 669	-6 864	-6 690	-8 217	-2 583
OPERATIONS DE CONSTRUCTION																	
X RECETTES	2 900	3 037	1 148	1 711	4 551	1 619	2 783	7 287	13 569	9 305	8 226	8 033	6 503	16 560	11 274	14 511	
30 30 LOYERS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
50 50 CESSIONS	317	0	644	571	511	0	467	507	879	83	80	166	342	137	0	0	
53 53 VENTES DE BATIMENTS	2 545	2 979	493	979	4 040	1 619	2 301	6 780	12 690	9 078	8 146	7 867	6 161	16 423	11 274	14 511	
AUTRES RECETTES	38	29	5	81	0	0	7	0	0	67	0	0	0	0	0	0	
X DEPENSES	2 803	3 211	1 631	3 078	1 853	2 301	6 592	9 841	13 569	9 612	8 968	8 623	6 626	15 881	11 236	12 444	
10 10 ETUDES	97	66	85	33	48	17	29	23	18	8	37	41	18	26	6	4	
11 11 GESTION LOCATIVE	58	73	37	19	58	11	19	75	100	181	65	69	97	152	127	9	
12 12 ACQUISITIONS	655	1 125	0	0	1 130	0	0	7	2 388	1 065	1 005	236	0	905	0	520	
13 13 TRAVAUX VIABILITE	39	235	185	36	209	0	8	80	15	98	77	34	263	167	25	12	
14 14 TRAVAUX BATIMENT	832	1 327	1 117	1 283	1 352	1 624	1 850	5 632	6 180	7 449	6 950	7 632	6 040	12 977	10 474	613	
15 15 HONORAIRES sur TRAVAUX	197	90	77	119	145	164	143	279	269	287	307	279	244	707	217	51	
16 16 REMUNERATIONS	468	104	36	113	43	21	51	103	436	139	298	57	643	579	264	33	
17 17 REMUNERATIONS	40	0	0	14	0	0	0	41	40	10	27	10	10	14	27	0	
18 18 DIVERS	414	181	139	188	89	12	188	327	348	307	182	255	297	354	95	0	
21 21 FRAS FINANCIERS sur CT	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
22 22 AUTRES FRAS FINANCIERS	0	10	3	10	4	4	14	26	15	69	20	10	14	0	0	0	
AUTRES DEPENSES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TRESORERIE PERIODE	97	-174	-483	-102	1 473	-233	481	695	3 727	-307	-742	-590	-1 124	679	-12	209	
TRESORERIE CONSTRUCTION	1 003	1 100	925	443	340	1 814	1 580	2 062	7 257	6 484	6 177	5 435	4 845	3 722	4 400	4 389	4 598
OPERATIONS D'AMENAGEMENT																	
X RECETTES	0	0	0	0	0	0	0	112	792	583	203	347	106	0	680	0	
30 30 LOYERS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
50 50 CESSIONS	0	0	0	0	0	0	0	112	792	583	203	347	106	0	680	0	
AUTRE RECETTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
X DEPENSES	91	46	52	114	57	138	181	837	347	30	8	60	29	125	219	0	
10 10 ETUDES	16	7	17	9	4	2	2	5	23	1	2	3	5	16	0	0	
11 11 GESTION LOCATIVE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
12 12 ACQUISITIONS	0	0	0	50	7	89	0	287	140	0	0	0	0	0	0	0	
13 13 TRAVAUX VIABILITE	4	6	6	24	30	30	165	522	88	24	3	54	14	112	164	0	
14 14 TRAVAUX BATIMENT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
15 15 HONORAIRES sur TRAVAUX	16	6	6	15	3	1	3	11	11	2	0	3	0	3	5	0	
16 16 REMUNERATIONS	37	20	16	8	11	10	7	8	47	3	0	2	1	0	5	0	
17 17 REMUNERATIONS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
18 18 DIVERS	12	8	8	7	2	5	3	3	27	1	2	1	6	5	14	0	
21 21 FRAS FINANCIERS sur CT	8	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	5	0	15	
22 22 AUTRES FRAS FINANCIERS	0	0	0	1	0	0	1	1	1	0	0						

	Plan d'actions ou mesures engagées	Délais
Rappel au droit (régularité)		
Rappel au droit unique : intégrer en annexe du compte-rendu annuel au concédant de chaque concession d'aménagement le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération, en application de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme et des dispositions des traités de concession.	Rappel au droit non fondé selon nous mais complément d'explications à apporter dans les CRAC.	Sept-23
Recommandations (performance)		
Recommandation n° 1 : structurer le suivi des achats dans le but de garantir le respect du code de la commande publique, et en particulier la computation des seuils des marchés publics.	Reformaliser le processus achats	Janv-24
Recommandation n° 2 : déployer une comptabilité analytique pour permettre d'imputer à chacune des opérations (concessions, mandats ou opérations propres) les coûts réels qu'elle engendre.	Poursuivre et finaliser la mise en place d'une comptabilité analytique (Comptage du temps, suivi du prix de journée ...)	Juin-24
Recommandation n° 3 : mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, s'appuyant sur une cartographie associée à des indicateurs chiffrés et intégrant à la fois les concessions et les activités propres de promotion et construction.	Formaliser les moyens affectés, définir les champs du contrôle et mettre en œuvre le dispositif	Déc-24
Recommandation n° 4 : intégrer aux comptes annuels de la société une annexe détaillant les opérations propres d'aménagement, promotion et construction en cours de réalisation, en mentionnant leur montant prévisionnel, ainsi que leur état d'avancement et de commercialisation.	Formaliser les données pour transmission uniquement aux membres du Comité stratégique.	Juil-24
Recommandation n° 5 : imputer aux opérations concédées les seules charges financières réellement supportées pour leur réalisation.	Recommandation inopérante car doctrine respectée selon nous	Sept-23
Recommandation n° 6 : mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour faire apparaître, dans les comptes par activité, le niveau effectif de trésorerie de fonctionnement et des opérations (concessions, opérations propres, mandats).	Ajouter une synthèse explicitant les données aux tableaux fournis	Juil-23

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, l'expression de nos respectueuses et sincères salutations.

Michel DENEUX
Directeur Général



Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé – 62012 Arras cedex

Adresse mél. hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>