Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SYNDICAT MIXTE D'ACTION FONCIERE DU DEPARTEMENT DU VAL-DE-MARNE (SAF 94)

(94)

Exercices 2015 et suivants

Observations
délibérées le 17 février 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **3**
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE **5**
PROCEDURE **6**
OBSERVATIONS **7**
1 PRESENTATION GENERALE DU SAF 94 ..... **7**
1.1 Un opérateur d'action foncière dans le Val-de-Marne 7
1.2 Les origines du SAF 8
1.3 Le SAF, exception à la rationalisation des opérateurs de portage foncier en Île-de-France 9
2 L'ACTIVITE DU SAF **10**
2.1 Les modalités opérationnelles 10
2.1.1 Les acquisitions 11
2.1.2 Les cessions 12
2.2 Des interventions innovantes 14
2.2.1 Un appui pour aider les communes en constat de carence à produire les logements qui leur sont demandés 14
2.2.2 La renaturation des bords de l'Yerres 15
2.3 Les limites du SAF 16
2.3.1 La durée de portage de huit ans ne répond que partiellement au temps de l'action publique 16
2.3.2 La clôture du portage : des opérations financières avantageuses, voire des dérives spéculatives de la part de certaines communes 16
2.3.3 Un outil utilisé par la Sadev 94 à son profit jusqu'à enfreindre le droit : la Zac « Ivry Confluences » 18
3 LA GOUVERNANCE **20**
3.1 Les instances de gouvernance 20
3.2 La place prépondérante du département 21
3.3 Une ouverture timide en direction des EPT 22
3.4 Des carences dans les documents de pilotage stratégique du SAF 23
3.4.1 L'absence de programme pluriannuel d'intervention à partir de 2020 23
3.4.2 Des rapports d'orientation budgétaire incomplets 24
4 LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE **25**
4.1 La fiabilité des comptes 25
4.1.1 Un cadre comptable peu adapté aux activités du SAF 25
4.1.2 Des moins-values dues à la dépréciation d'actifs non conformes au règlement d'intervention du SAF 26
4.2 La qualité des informations comptables 27
4.2.1 L'absence de correspondance entre l'inventaire et le compte de gestion du SAF 28
4.2.2 L'absence de correspondance entre l'état de la dette et le compte de gestion du SAF 28
4.2.3 L'absence de fiabilité des données comptables relatives à d'anciennes subventions d'investissement 29
4.2.4 Des anomalies dans les annulations de titres et les écritures de sortie d'actif en 2015 et 2016 29
4.2.5 Les anomalies dans les écritures de sortie d'actif pour 2015 et 2016 30

4.3 Une situation financière à surveiller 31
4.3.1 Une baisse des terrains portés pendant la période sous contrôle 31
4.3.2 L'impact des moins-values sur cessions sur le résultat réel 32
4.3.3 L'évolution des charges à surveiller et à contenir 35
4.3.4 Conclusion sur la situation financière 37
5 L'AVENIR DU SAF 38
5.1 À la recherche de nouvelles interventions 38
5.2 Mettre un terme au millefeuille foncier 39
ANNEXES 40

SYNTHESE

Présentation

Le syndicat d'action foncière SAF 94 est un syndicat mixte ouvert qui regroupe 32 communes, 2 établissements publics territoriaux (EPT) et le département du Val-de-Marne. Il a été créé à l'initiative de ce dernier en 1996, en même temps que la Société d'aménagement et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (Sadev 94), à la suite de la scission d'une ancienne société d'économie mixte (SEM) départementale, pour séparer les activités d'acquisition foncière et les opérations d'aménagement.

Avec un budget annuel de 38 M€, le SAF achète des terrains et biens immobiliers à la demande de ses adhérents, les porte pendant plusieurs années et les revend lorsque le devenir de ces biens est décidé. De 2015 à 2020, les cessions ont atteint en moyenne 21 M€ par an et les acquisitions 10,6 M€ par an. Le SAF est une structure légère, comptant une dizaine d'agents. Il ne dispose pas de ressources propres. Son fonctionnement, constitué pour l'essentiel de dépenses de personnel, est financé par les contributions de ses membres.

Ses interventions permettent aux collectivités de mettre en réserve des terrains même quand elles n'ont pas les moyens de les acquérir. Elles font financer par le SAF les dépenses d'acquisition de terrains ou bâtis nécessaires à la réalisation d'une opération sans avoir à en supporter immédiatement le coût. Les opérations sont inscrites au budget en engagement hors bilan.

Au terme de la convention d'action foncière passée avec la commune, le foncier est soit vendu à l'aménageur, soit rétrocédé à la commune. En signant une convention de portage, la commune s'engage à racheter les terrains si elle ne parvient pas à mener à bien son projet.

En 2020, le SAF disposait d'un stock de foncier de 70 M€ HT, d'une superficie totale de 15 hectares de terrains ou locaux d'activité économique et 8,2 hectares de bâti à usage d'habitation, relatif à plus de 200 opérations réparties dans une vingtaine de communes.

L'activité

Le SAF a longtemps constitué ses stocks fonciers en majorité dans les communes où la Sadev 94 prévoyait d'intervenir. Il a développé depuis 2018 des actions nouvelles, telles que le portage de terrains destinés à la renaturation des berges de l'Yerres ou l'aide aux communes du plateau briard, désireuses de mettre fin à leurs constats de carence en logement social.

Le rachat temporaire en juin 2020 de parcelles de la Sadev 94 sur la zone d'aménagement concertée (Zac) « Ivry Confluences » pour un montant plus de deux fois supérieur à l'estimation du service des Domaines constitue une opération regrettable. La chambre recommande de mettre fin à ce portage.

La gouvernance du SAF

Le département du Val-de-Marne a longtemps été la clé de voute du dispositif par ses participations et bonifications d'intérêts d'emprunt, apportant chaque année 500 000 € au syndicat. Sa participation financière est devenue plus modeste après 2014, les produits de cessions des terrains, perçus depuis 1996, servant à en acquérir de nouveaux. Toutefois, le département joue encore un rôle important, les banques ne prêtant facilement au SAF que parce qu'il apporte son soutien.

Le SAF n'a pas de stratégie foncière propre. Il répond aux demandes d'intervention de ses membres, communes ou EPT, selon les problématiques urbaines et foncières rencontrées. La stratégie foncière relève toujours de la commune.

La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

Des problèmes de qualité comptable ont été relevés par la chambre sur l'inventaire, la dette, les imputations de nomenclature budgétaire. Ils doivent être traités en lien avec le comptable public. Le SAF pourrait passer en comptabilité de stocks, comme le font les établissements publics fonciers et comme le permet la nomenclature comptable M14, pour mieux mesurer ses prix de revient et ses plus-values de cession.

Le fonctionnement du SAF n'appelle pas d'observation, les dépenses de structure sont contenues.

L'avenir

Avec un stock de terrains de 23 hectares, le SAF a une faible valeur ajoutée pour les enjeux fonciers de la métropole et par voie de conséquence pour la régulation du prix du foncier. Il ne peut agir sur les fonciers complexes (recyclage des friches industrielles en déshérence, dépollution, viabilisation). Il ne participe pas à la définition des projets d'aménagement et de construction des communes ni au choix des aménageurs. Son règlement d'intervention n'est pas adapté aux portages longs, aux opérations complexes aux abords de gares par exemple, ce qui conduit les communes à confier leurs terrains à l'EPFIF après un premier portage par le SAF. Conscient de ces limites, ce dernier envisage d'assouplir la règle de la durée de portage de huit ans pour une durée plus longue quand le projet le nécessite.

Un rapprochement avec l'EPFIF apporterait un renfort d'ingénierie et une meilleure coordination des projets menés sur des territoires contigus, qu'ils s'inscrivent dans une opération d'intérêt national ou dans une Zac.

Cependant, les membres du SAF considèrent qu'une fusion avec l'EPFIF conduirait à distendre les liens avec les communes. Ils souhaitent que le SAF reste un « outil foncier de proximité ». La chambre les invite néanmoins à considérer l'inadéquation de la forme juridique du SAF à l'organisation institutionnelle de la métropole.

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations de régularité :

Recommandation régularité 1 : Se conformer à la réglementation en matière de contenu des rapports d'orientation budgétaire. 25

Recommandation régularité 2 : Adopter une comptabilité de stocks, comme le permet la M14, pour une meilleure lisibilité de l'activité. 26

Recommandation régularité 3 : Veiller à appliquer correctement le règlement d'intervention, notamment dans le calcul des prix de cession. 27

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Afin de lutter contre la spéculation foncière, donner la priorité aux cessions directes aux opérateurs (aménageurs, promoteurs, SEM, bailleurs sociaux) et éviter le plus possible les rétrocessions aux communes. 18

Recommandation performance 2 : Mettre fin au portage temporaire par le SAF de terrains appartenant à la Sadev 94 car il équivaut à une aide financière déguisée apportée à cette société..... 20

Recommandation performance 3 : Établir un PPI conformément au règlement intérieur et à la convention de partenariat signée avec le conseil départemental..... 24

Recommandation performance 4 : Apurer au plus vite les comptes en lien avec la paierie départementale (s'assurer de la correspondance entre l'état de la dette, l'inventaire et le compte de gestion, régulariser les anciennes subventions d'investissement versées)..... 29

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2021, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du syndicat d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94), pour les exercices 2015 et suivants.

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

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa sixième section a adopté le rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré qui s'est tenu le 17 février 2022 sous la présidence de M. Royer, président de section : MM. Dedryver, Gillet et André, premiers conseillers, Mmes Singeot et Cortot, première conseillère.

Ont été entendus :

- en leur rapport, ayant une voix délibérative en application de l'article R. 212-30 du code des juridictions financières, Mme Singeot et M. Dedryver, premiers conseillers, assistés de M. Boubées, vérificateur des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

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

La réponse du SAF 94 au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 1 avril 2022, a été reçue par la chambre le 9 mai 2022. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

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

OBSERVATIONS

1 PRESENTATION GENERALE DU SAF 94

1.1 Un opérateur d'action foncière dans le Val-de-Marne

Le syndicat d'action foncière du Val-de-Marne (SAF) est un syndicat mixte ouvert régi par les articles L. 5721-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les règles régissant ces établissements publics sont succinctes. Par conséquent, ce sont les statuts, dont il s'est doté, qui en définissent l'organisation et la gouvernance.

Il regroupe le département du Val-de-Marne ainsi que 32 communes et deux établissements publics territoriaux (EPT) de ce même département. Appartenant à la catégorie des groupements de collectivités, définie à l'article L. 5111-1 du CGCT, les syndicats mixtes ouverts sont soumis aux articles L. 5721-1 à L. 5721-9 de ce code.

Les statuts du SAF définissent son objet, son organisation et sa gouvernance :

- *« procéder […] à toutes acquisitions immobilières et foncières pour le compte d'une collectivité membre du syndicat » ;*
- *« apporter son concours à toutes acquisitions immobilières et foncières pour le compte d'une collectivité membre du syndicat ».*

Dans les deux cas, ces acquisitions doivent :

- soit être « destinées à la constitution de réserves foncières » ;
- soit « permettre la réalisation des actions ou opérations d'aménagement envisagées par la collectivité membre dans le cadre :
    - d'opérations d'aménagement urbain et de renouvellement urbain ;
    - d'opérations de développement et de redynamisation économique ainsi que l'appui aux opérations entrant dans le champ des projets stratégiques départementaux ».

Les quatre missions du SAF, prévues par le même article des statuts, reprennent cette présentation duale entre une activité opérationnelle (l'acquisition immobilière ou foncière) et une activité de conseil et d'appui aux collectivités en matière de foncier :

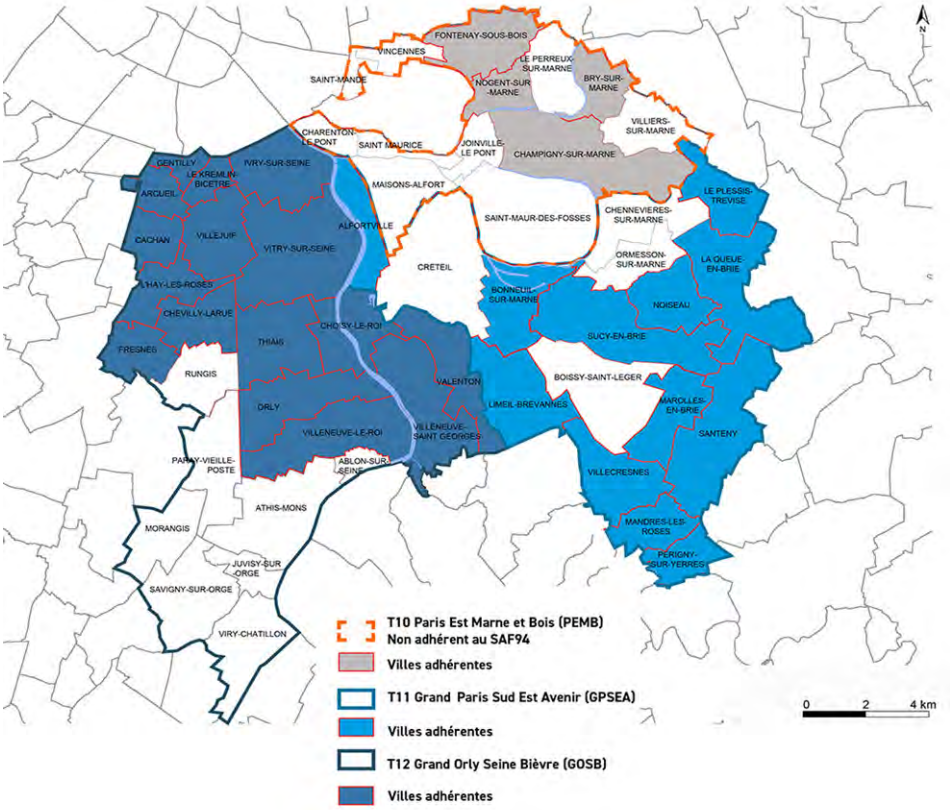
- pour son action foncière directe, le SAF a ainsi pour mission de : « *mettre au point un programme d'acquisitions foncières afin de fixer l'activité du syndicat dans le cadre de l'objet déterminé ci-dessus* » ; d'« *intervenir, dans le cadre de conventions avec les collectivités locales et EPCI*[1] *membres du syndicat pour acquérir en leur nom et leur rétrocéder, directement ou à l'aménageur désigné par elles, des terrains ou immeubles destinés à la réalisation des opérations d'aménagement visées ci-dessus* » ; et le cas échéant d'« *exercer tout droit de préemption dans le cadre des opérations d'acquisition auxquelles il se rapporte ou assister la collectivité concernée pour la mise en œuvre de ce droit* » ;
- dans sa fonction d'appui, le SAF a pour mission de « *prêter son concours aux collectivités et établissements publics locaux, membres du syndicat, pour des missions de prestations de services consistant en négociations et/ou de mise en œuvre des procédures d'acquisition, y compris le cas échéant par voie d'expropriation, ainsi que la constitution des dossiers administratifs et financiers correspondants* ».

[1] EPCI : Établissements publics de coopération intercommunale.

Le SAF intervient sur une partie importante du Val-de-Marne. En effet, 32 des 47 communes du département en sont membres[2]. Elles se concentrent à l'ouest et au sud du département alors que les adhésions sont plus rares pour les communes jouxtant le bois de Vincennes. Ainsi, hormis Rungis et Ablon-sur-Seine (qui devrait prochainement adhérer), toutes les communes du Val-de-Marne membres de l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre (GOSB) sont adhérentes au SAF. De même, le SAF rassemble 12 des 16 communes de l'EPT Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA), hormis Créteil. Il est très implanté au sud du département, ce qui lui permet d'intervenir sur les parties moins urbanisées de celui-ci (notamment sur le plateau briard[3]). Les deux EPT, GOSB et GPSEA, ont aussi adhéré au SAF.

En revanche, le SAF est beaucoup moins présent sur le territoire de l'EPT Paris Est Marne et Bois dont seulement quatre des 13 communes sont membres du SAF. Cet EPT n'en fait pas partie.

Carte n° 1 : Les membres du SAF : communes et EPT



Source : Site internet du SAF (www.saf94.fr)

1.2 Les origines du SAF

Le SAF a été créé en 1996. Il est issu de la scission de l'ancienne société d'économie mixte (SEM) d'aménagement du département du Val-de-Marne : la société d'ingénierie et de développement économique (SIDECO), créée en 1987.

[2] Le SAF ne compte pas de commune en dehors du département du Val-de-Marne. Si son appellation officielle « syndicat mixte d'action foncière du département du Val-de-Marne » semble limiter son action à ce même département, aucune stipulation statutaire ne prévoit une telle limitation.

[3] Le canton du plateau briard rassemble huit communes du sud du département. Toutes sont adhérentes du SAF, sauf Boissy-Saint-Léger.

En 1996, un rapport de la chambre régionale des comptes sur la SIDECO notait que cette dernière, « étant confrontée à une insuffisance de fonds propres pour procéder au remboursement de ses engagements financiers souscrits et pour financer certaines poursuites d'opérations », avait été recapitalisée de manière massive (48,5 MF). Ce besoin de recapitalisation était à l'époque lié à la conjoncture économique qui avait mené à la mise en sommeil de nombreuses opérations confiées à la SEM, ce qui la transformait *de facto* en opérateur de portage foncier.

Le département avait alors racheté à la SIDECO – qui allait devenir la Sadev 94 – les emprises foncières détenues par celle-ci mais dont les projets correspondants avaient été abandonnés. Le SAF 94 avait ensuite été créé pour reprendre une partie de ces terrains.

Outre le portage de terrains dévalorisés, la création du SAF semble avoir une autre finalité[4]. Dès sa création, la SIDECO était aidée financièrement par le département, *via* des avances de 20 % du montant des acquisitions pour chaque opération foncière et la bonification des taux d'intérêt des emprunts contractés pour ces acquisitions. Par une lettre du 5 novembre 1993, le préfet du Val-de-Marne avait soulevé l'illégalité de ces aides au profit d'une SEM. Quatre ans plus tard, la chambre relevait que ces aides systématiques au profit des opérations déléguées à la SEM avaient cessé. Toutefois, la chambre relevait que les deux dispositifs d'aide susmentionnés bénéficiaient non plus à la SIDECO - Sadev mais au SAF : « *Destiné à relayer la SIDECO pour le portage d'immobilisations, le SAF bénéficie des mêmes avantages que la SEM dans un cadre règlementaire* ».

Aujourd'hui, ces dispositifs d'aide du département au bénéfice des collectivités et EPT, à partir de portages fonciers opérés par le SAF, sont toujours au cœur de son fonctionnement (voir partie 3.2) même si, dans sa réponse, le SAF indique qu'il a gagné en autonomie de financement des portages vis-à-vis du département du Val-de-Marne).

En outre, la Sadev 94 et le SAF 94 partagent toujours comme caractéristique d'avoir le département du Val-de-Marne comme acteur dominant de leur gouvernance. Dans la majeure partie de la période sous contrôle, le SAF était présidé par la première vice-présidente du conseil départemental et la Sadev 94 par le quatrième vice-président. Deux des cinq représentants du département au conseil syndical du SAF étaient par ailleurs administrateurs de la Sadev 94.

1.3 Le SAF, exception à la rationalisation des opérateurs de portage foncier en Île-de-France

Dans un document intitulé « Maîtriser l'impact économique du foncier – un enjeu pour favoriser les opérations d'aménagement et de construction », le CEREMA[5] souligne que « *Le foncier représente un des principaux postes de dépense dans une opération de production de logements. Depuis quelques années, la hausse de son prix pèse fortement sur les bilans d'aménagement et de promotion et constitue un des principaux freins à la production de logements* […]. *C'est bien l'ensemble de la chaîne d'acteurs, de l'aménagement à la construction, qui doit intégrer le coût du foncier dans son bilan d'opération, et force est de constater qu'une augmentation des prix fonciers se répercute sur les prix de sortie des logements* ».

[4] L'ensemble des explications sont reprises du rapport d'observations définitives de la CRC-ÎDF sur la gestion du conseil général du Val-de-Marne, en date du 20 novembre 1997.

[5] Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires.

Ces enjeux se posent avec une acuité particulière sur le territoire francilien. Les problèmes d'augmentation des prix du foncier y apparaissent en effet aigus. De même l'urbanisation déjà très poussée et l'objectif zéro artificialisation nette complexifient la constitution des réserves foncières[6].

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

En 2006, plusieurs établissements publics fonciers (EPF) ont été créés en Île-de-France : les EPF des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise et des Yvelines ainsi que l'EPF d'Île-de-France (EPFIF) avec pour vocation d'intervenir dans les départements dépourvus d'un EPF spécifique[7], dont le Val-de-Marne. Cette organisation a été rationalisée neuf ans plus tard. Le décret n° 2015-525 du 12 mai 2015 portant dissolution au 31 décembre 2015 des établissements publics fonciers des Hauts-de-Seine, du Val-d'Oise et des Yvelines et modifiant le décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 portant création de l'Établissement public foncier d'Île-de-France a permis l'absorption des EPF du territoire francilien par l'EPFIF. Cette rationalisation n'est pas complète puisqu'elle ne concerne pas les autres opérateurs qui réalisent du portage foncier, tels que les établissements publics d'aménagement (EPA), la Société du Grand Paris et les entreprises publiques locales.

Le SAF s'est interrogé sur l'opportunité de rejoindre l'EPFIF mais n'a pas souhaité le faire, ni se transformer en EPF que ce soit en 2006 ou en 2015.

Ainsi, le comité syndical du SAF a adopté, à l'unanimité des élus, lors de la séance du 26 novembre 2015 un vœu qui affirmait que « *Face aux incertitudes découlant des bouleversements métropolitains et territoriaux, les élus membres du SAF 94 tiennent unanimement à affirmer leur volonté de maintenir l'activité du SAF 94 afin de pouvoir continuer à assurer la maîtrise foncière permettant la réalisation de leurs projets d'intérêt communal* ». Ce souhait était (et est toujours) justifié, selon le SAF, par le fait que son activité ne fait pas concurrence à celle de l'EPFIF, mais est « *complémentaire de celle-ci* ».

En tout état de cause, le SAF est bien un établissement public ayant le même objet que les EPF mais qui, contrairement à ces derniers, a échappé au regroupement des opérateurs de l'action foncière francilienne au sein de l'EPFIF.

2 L'ACTIVITE DU SAF

2.1 Les modalités opérationnelles

Le SAF intervient pour le compte de ses adhérents selon les modalités définies par son règlement d'intervention.

Dans une première convention d'études foncières, il définit un périmètre d'intervention, identifie les possibilités d'acquisition, estime les coûts et assiste la collectivité dans l'élaboration d'une stratégie d'acquisition. Si cette phase est concluante, il passe une convention d'action foncière avec l'EPT ou la commune (si l'EPT concerné n'est pas adhérent) pour une durée maximale de huit ans. Pendant cette période, il procède aux acquisitions des biens repérés dans le périmètre défini, utilisant pour cela la négociation amiable, la prospection et le droit de préemption urbain, rarement utilisé. Les services d'évaluation domaniale sont préalablement sollicités.

[6] Cf. Cour des comptes 2015, « Les opérateurs publics locaux d'aménagement en Île-de-France : un avenir à conforter ».
[7] Article 2 du décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006 portant création de l'Établissement public foncier d'Île-de-France.

Au terme de la convention, si la commune n'a pas trouvé d'opérateur immobilier et ne parvient pas à mener à bien son projet, elle doit, de toute façon, acquérir la totalité de la parcelle : celle-ci lui est rétrocédée sur la base du prix d'acquisition (et des frais annexes d'acquisition) augmenté de la rémunération du SAF à hauteur de 3 % (couvrant frais de portage, c'est-à-dire impôts, assurances, sécurisation, gestion du bien, etc.). La subvention versée par la commune à l'achat initial lui est rétrocédée (article 5.1 du règlement d'intervention).

En 2020, le SAF disposait d'un stock de 70 M€ HT de foncier, soit une superficie de 15 hectares de terrains ou locaux d'activité économiques et 8,2 hectares de bâti à usage d'habitation. Ce stock est composé de plus de 200 opérations, réparties sur une vingtaine de communes.

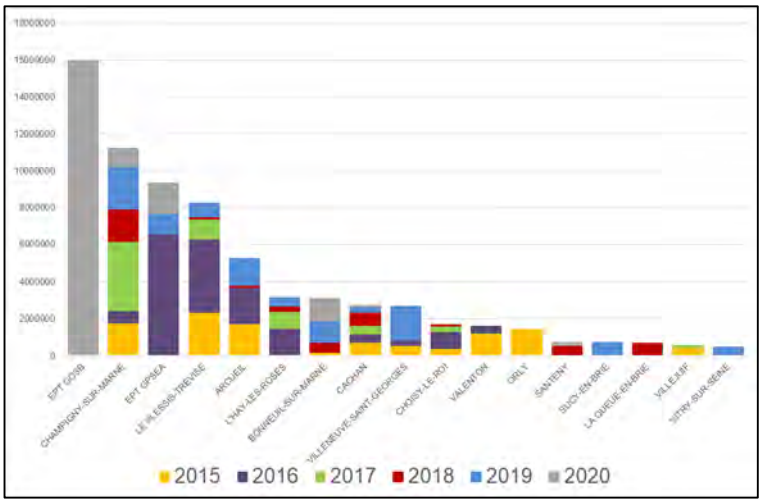
2.1.1 Les acquisitions

Tableau n° 1 : Acquisitions du SAF de 2015 à 2020 (en €)

Collectivités ou groupements	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2015-2020
EPT GOSB						16 004 338	**16 004 338**
Champigny-sur-Marne	1 749 550	660 000	3 705 977	1 773 000	2 302 548	1 048 000	**11 239 075**
EPT GPSEA		6 570 130			1 087 400	1 705 000	**9 362 530**
Le Plessis-Trévise	2 345 000	3 895 000	1 105 096	130 000	800 000		**8 275 096**
Arcueil	1 708 600	1 973 316		112 821	1 450 000		**5 244 737**
L'Haÿ-Les-Roses		1 443 000	916 000	315 000	478 000		**3 152 000**
Bonneuil-sur-Marne	140 000			565 000	1 165 000	1 263 000	**3 133 000**
Cachan	691 000	450 000	482 500	699 000	282 000	125 000	**2 729 500**
Villeneuve-Saint-Georges	542 545	260 000			1 904 000		**2 706 545**
Valenton	1 195 500	400 000					**1 595 500**
Orly	1 430 000						**1 430 000**
Choisy-Le-Roi		880 150	319 843	139 000			**1 338 993**
Santeny				520 000		220 000	**740 000**
Sucy-en-Brie					740 000		**740 000**
La Queue-en-Brie				700 000			**700 000**
Villejuif	385 000		200 000				**585 000**
Vitry-sur-Seine					500 000		**500 000**
Choisy Le Roi	380 000						**380 000**
Villecresnes					330 000		**330 000**
Total par exercice	**10 567 195**	**16 531 596**	**6 729 416**	**4 953 821**	**11 038 948**	**20 365 338**	**70 186 314**

Source : Chambre régionale des comptes (CRC) d'après les listes des acquisitions fournies par le SAF

Graphique n° 1 : Volumes des acquisitions du SAF de 2015 à 2020



Source : CRC d'après les listes des acquisitions fournies par le SAF

Les opérations ou actions d'aménagement sont de la compétence de la collectivité ou du groupement de collectivités adhérent(e) du SAF 94. Les acquisitions de biens immobiliers effectuées par le SAF interviennent avant le lancement de la réalisation de ces opérations, sur la base des études foncières réalisées et donc avant qu'elles ne soient concédées et qu'en soit désigné l'aménageur par la collectivité ou le groupement de collectivités à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence.

Le concessionnaire de l'opération d'aménagement, en application des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 300-4 du code de l'urbanisme, a notamment pour mission de maitriser les terrains nécessaires à l'accomplissement des tâches qui lui sont confiées.

Par la convention de portage foncier, la collectivité ou le groupement de collectivités s'engage donc à mettre en relation le SAF avec l'aménageur pour que ce dernier lui achète les terrains portés. Le SAF a constitué des stocks fonciers dans les communes où la Sadev 94 prévoyait ensuite d'intervenir en Zac.

Lorsque l'opération d'aménagement est particulièrement longue à démarrer, voire encalminée, le SAF modifie les durées de portage habituellement admises, quand la Sadev 94 ne peut lui racheter les terrains dans les délais prévus.

Ainsi, à Villeneuve Saint Georges, le SAF gère 17 000 m² de terrains nus sur la future Zac de « la Pologne », pour un portage d'abord prévu de 2015 à 2020, puis prolongé jusqu'en 2028. Le site étant en zone C du plan d'exposition au bruit de l'aéroport d'Orly, les constructions de logements collectifs à l'intérieur ne sont pas autorisées, sauf délimitation d'un secteur de renouvellement urbain par arrêté préfectoral (article L. 112-10-5° du code de l'urbanisme). La réalisation de la Zac est donc conditionnée à l'obtention d'un tel secteur, en cours d'instruction par les services de l'État (arrêté de constructibilité à prendre après enquête publique). La Sadev ne peut mener d'acquisition foncière avant l'approbation du dossier de réalisation de Zac, c'est le SAF qui porte les acquisitions.

D'autres acquisitions concernent des suites de Zac lancées avant 2015, comme à Arcueil, Bonneuil, la Queue-en-Brie ou encore Choisy-le-Roi. À Sucy en Brie (projet de Zac cité verte et fosse rouge), la Sadev 94 mène une mission d'assistance à maitrise d'ouvrage portant sur une étude urbaine pour la ville et l'EPT GPSEA et le SAF acquiert les terrains, préalablement au montage de l'opération d'aménagement.

2.1.2 Les cessions

Pendant la période sous revue, le montant des cessions du SAF s'est élevé à 105 M€.

Tableau n° 2 : Cessions du SAF de 2015 à 2020 par type d'acquéreur (en M€)

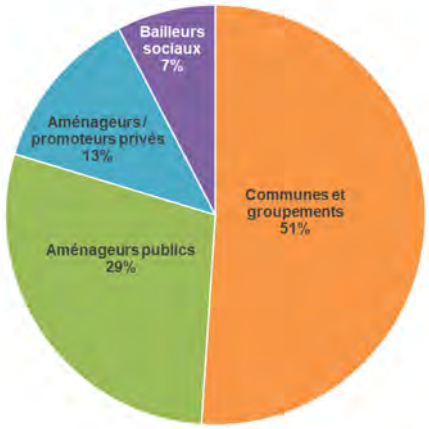
(en M€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2015-2020
Communes et groupements	14,5	11,9	4,4	12,6	10,0	0,2	**53,7**
Aménageurs publics	10,4	12,1	1,9	5,3	0,4	-	**30,1**
Aménageurs/promoteurs privés	0,2	0,6	3,0	3,6	4,5	1,4	**13,3**
Bailleurs sociaux	2,0	1,7	1,7	1,2	0,9	0,6	**8,0**
Total par exercice	**27,1**	**26,2**	**11,0**	**22,8**	**15,8**	**2,2**	**105,1**

Source : CRC d'après listes des cessions fournies par le SAF

Le SAF a vendu pour 48 M€ de foncier pour des opérations d'aménagement et de construction de logements, 6,7 M€ destinés à des équipements publics (crèches, bâtiments scolaires) ou voiries, terrains d'emprise de futures gares du Grand Paris express (GPE) et 8 M€ seulement pour des activités économiques, alors que le syndicat avait aussi été créé pour lutter contre la désindustrialisation dans le Val-de-Marne.

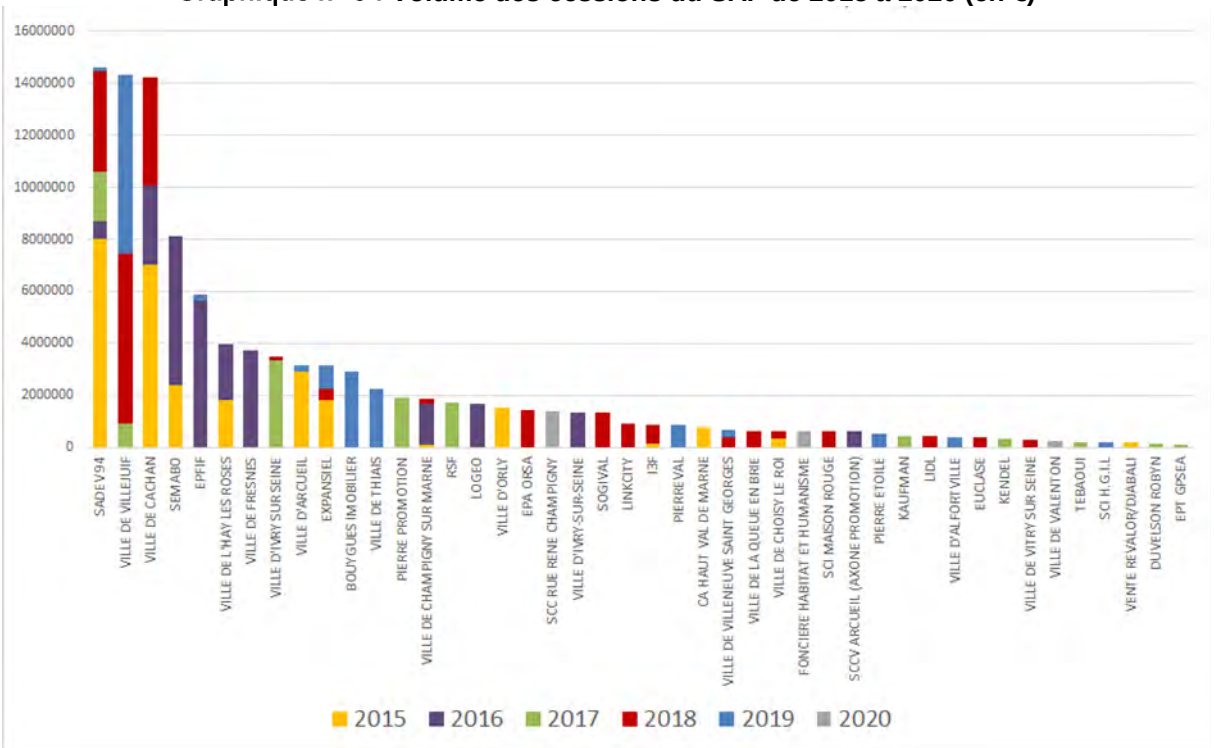
Le chiffre le plus étonnant parmi ces 105 M€ concerne le montant des cessions aux communes. Les communes représentent à elles seules plus de 50 % des acheteurs. Ces reventes aux communes ne correspondent pas à l'esprit des statuts du SAF. En effet, la vente est en principe destinée aux aménageurs, promoteurs ou bailleurs sociaux. Les communes ne doivent racheter les terrains que si l'opération projetée est abandonnée ou si, à l'échéance du portage, aucun opérateur n'est intéressé.

Graphique n° 2 : Répartition des cessions du SAF de 2015 à 2020 par type de destinataires



Source : CRC d'après listes des cessions fournies par le SAF

Graphique n° 3 : Volume des cessions du SAF de 2015 à 2020 (en €)



Source : CRC d'après listes des cessions fournies par le SAF

La chambre s'est interrogée sur cet aspect particulier du portage (cf. partie 2.3.2).

La durée moyenne de portage est de 6 années et 3 mois. Le SAF privilégie en effet des portages à court ou moyen terme, la limite maximale étant de 8 ans. Dans sa réponse, le SAF indique qu'il est attentif aux contraintes provoquées par la durée de portage actuelle de 8 ans et que son règlement pourrait évoluer en 2 options (6 ou 12 ans) selon la nature des opérations et l'emplacement des périmètres.

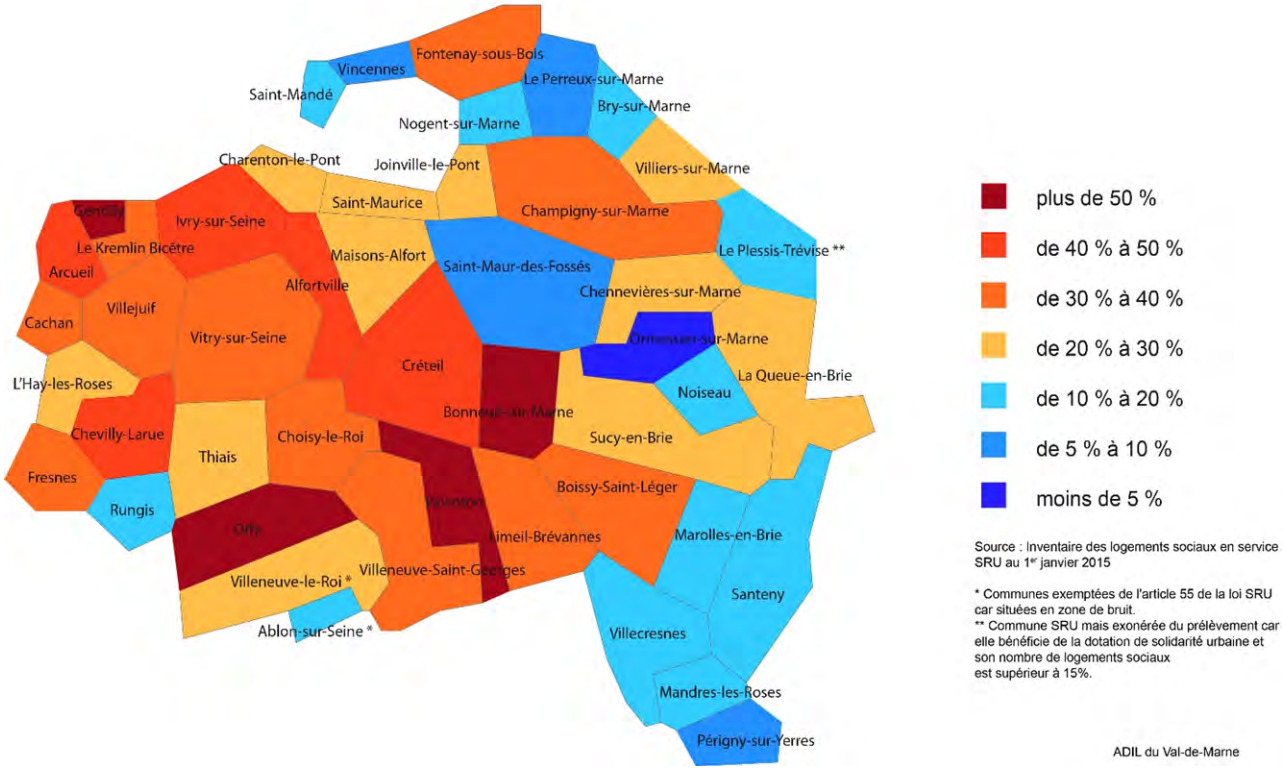
2.2 Des interventions innovantes

2.2.1 Un appui pour aider les communes en constat de carence à produire les logements qui leur sont demandés

En 2019, 11 communes adhérentes du SAF, en majorité du plateau briard et plutôt pavillonnaires, sont en déficit de logement social et ne disposent pas du nombre minimum de logements sociaux imposé par la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU). Quatre d'entre elles sont même en constat de carence et payent pour cette raison des pénalités majorées au titre de l'article 55 de ladite loi – repris aux dispositions des articles L. 302-5 à L. 302-9 du code de la construction et de l'habitation.

Certaines communes après avoir mené des opérations avec le SAF sont aujourd'hui sorties de la carence en logements sociaux. C'est le cas du Plessis-Trévise, qui a adhéré au SAF en 2010 et a mené en 2018-2020 des opérations mixtes, logements aidés et logements en accession avec Immobilière 3F sur des terrains portés par le SAF de 2014 à 2018 (opération Bony tramway A) (10 PLAI[8] - 7 PLUS[9] - 18 PLS[10]).

Carte n° 2 : Taux de logement sociaux au 1er janvier 2015



Source : ADIL du Val-de-Marne

D'autres communes comme Marolles-en-Brie, Mandres les Roses, Périgny-sur-Yerres et Noiseau, pour répondre aux objectifs réglementaires de production de logements et sortir de la carence, ont signé des contrats de mixité sociale avec l'État et s'appuient sur le SAF pour remplir leurs objectifs.

[8] PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration (réservé aux personnes en situation de grande précarité).
[9] PLUS : Prêt locatif à usage social.
[10] PLS : Prêt locatif social qui finance logements locatifs en zone tendue.

En 2007, le SAF a conventionné avec Marolles-en-Brie et a acquis des terrains dans le centre ancien, pour une fin de portage prévue en 2016, au profit de Expansiel (filiale de Valophis Habitat) pour un projet de 14 logements locatifs sociaux et 32 logements en accession PSLA[11]. Mais le projet a fait l'objet de recours en annulation successifs devant les juridictions administratives et le portage a été prolongé d'autant.

Le SAF, avec l'appui des services de l'État, a développé des missions de prestation de service auprès de ces communes : il réalise l'étude foncière pour repérer les parcelles mutables (taille, état, valeur, contraintes, analyse des déclarations d'intention d'aliéner), se substitue à Valophis pour les préempter (en application de l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme, dans les communes carencées, le droit de préemption revient au préfet, qui ne peut le déléguer qu'à un bailleur social ou à l'EPFIF) puis les porte pendant la durée de la convention. Le SAF peut aussi les acheter à l'amiable. Il y a toujours la participation du département à hauteur de 50 % du montant des intérêts du prêt contracté. Quand le projet est prêt à être construit, Valophis rachète les parcelles. Si le projet n'est pas réalisable, la commune s'engage à les racheter.

En 2020, le SAF a ainsi passé une convention cadre d'action foncière avec Marolles-en-Brie, Noiseau et Périgny-sur-Yerres, l'EPT GPSEA et Valophis.

Ce montage original a reçu l'aval du préfet, le 2 septembre 2019.

Le SAF remplit ici une mission d'appui aux petites communes du plateau briard, déficitaires (mais qui ne sont pas forcément récalcitrantes), peu outillées sur le plan humain et technique, pour lesquelles le rattrapage est compliqué à effectuer. Il est à noter que l'EPFIF n'intervient pas sur le plateau briard.

2.2.2 La renaturation des bords de l'Yerres

Le projet de renaturation des berges de l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges est un projet d'aménagement original. Il vise à lutter contre les inondations dans cette zone en la transformant en espace naturel sensible, zone naturelle d'expansion des crues et en supprimant les logements, souvent insalubres, qui s'y trouvent. Les parcelles sont donc achetées, démolies et renaturées (cf. carte en annexe n° 3). L'EPT GOSB a signé une convention de portage foncier avec le SAF. Cette convention, issue d'une délibération du 21 décembre 2019 porte sur une superficie de 35 652 m².

Le principe de la convention est le suivant : le SAF se porte acquéreur, pour le compte de l'EPT, des parcelles concernées par cette emprise. Chaque acquisition de parcelle fait l'objet d'une convention particulière. Deux conventions ont déjà été signées en 2020 et une dizaine de parcelles acquises. Le portage est prévu jusqu'en 2027. L'enveloppe financière estimée est de 5 M€ pour 80 parcelles. Cette somme, fruit d'un partenariat financier en cours entre GOSB, l'Agence de l'eau, l'établissement public d'aménagement Orly-Rungis-Seine Amont (EPA ORSA), le département, la Métropole du Grand Paris et la région Île-de-France, sera remboursée en 2027 lors du rachat des parcelles par GOSB qui ne verse, dans l'immédiat, que 10 % du prix d'acquisition des parcelles.

[11] PSLA : Prêt social de location-accession, autrement appelé « accession sociale », accession à la propriété dans le neuf, sous condition de ressources, avec une phase locative suivie de la phase accession.

2.3 Les limites du SAF

2.3.1 La durée de portage de huit ans ne répond que partiellement au temps de l'action publique

Le SAF privilégie un portage de court terme qui ne correspond plus forcément aux attentes des communes, en particulier de celles sur le trajet du futur GPE, les quartiers de gares devenant des terrains à enjeux, soumis à des risques inflationnistes.

Tel est par exemple le cas de la commune de Cachan. Alors que l'aménagement du quartier autour de la future gare Arcueil-Cachan livrée en 2025 n'a pas commencé, la commune a souhaité, sitôt son emplacement connu, assurer la maîtrise foncière d'emprises ayant un fort potentiel de construction et d'attractivité en matière de logements et de requalification des activités économiques. Sont concernées les avenues Aristide Briand et Carnot qui constituent un axe stratégique de l'accueil de la future gare Arcueil –Cachan en interconnexion de la ligne 15 du GPE et de la ligne B du RER.

Entre 2005 et 2014, le SAF acquiert des parcelles avenue Aristide Briand entre les numéros 35 et 45. Au bout de huit ans, faute de projet prêt à démarrer, la commune devait racheter les parcelles au SAF, ce qu'elle a fait le 7 mai 2015 pour un total de 2,9 M€.

Par délibération du 18 février 2016, le conseil municipal a approuvé la convention d'intervention foncière permettant à l'EPFIF d'acquérir le foncier du périmètre. Les mêmes parcelles sont revendues, pour un montant identique, le 21 juillet 2016 à l'EPFIF, pour poursuivre le même objectif de portage pour une durée de 10 ans.

En 2021, la commune et la Société du Grand Paris (SGP) sont encore en phase de consultation pour les 30 000 m² de surface de plancher (bureaux, commerces, tiers lieux et logements) à aménager. Le choix du projet lauréat était prévu en décembre 2021. Le portage total s'étend sur plus de 16 années. Le temps du projet urbain est un temps long et les durées de portage du SAF ne répondent pas à ce besoin.

2.3.2 La clôture du portage : des opérations financières avantageuses, voire des dérives spéculatives de la part de certaines communes

Hormis le cas des communes qui ont besoin d'un portage très long, lié à des évènements exceptionnels tels que la construction des gares du GPE, on peut trouver des motifs moins avouables au rachat par les communes.

Des communes qui n'ont pas de projet utilisent le SAF pour bloquer des projets potentiels sur leur territoire. Ces communes font porter des terrains par le SAF dans un but purement financier voire spéculatif (engagement hors bilan, pas de financement immédiat à débourser) et les revendent par la suite à un promoteur en encaissant la plus-value.

En 2018, le bureau du SAF constate lui-même son impuissance : *« nous pouvons parfois constater des dérives. La principale consiste pour la ville à racheter à la fin du portage le bien porté par le SAF, sous couvert d'un projet avorté. Or à ce stade, une ville peut revendre le bien que nous avons porté directement à un investisseur à un tarif prohibitif afin de tirer un bénéfice conséquent de l'opération. Dans ce cas déjà vu, nos pénalités ne sont pas dissuasives puisque la ville peut revendre 3 ou 4 fois le prix acheté au départ, notre objectif visant d'empêcher la spéculation se trouvant détourné au profit de la ville. Ce constat nous amènerait à revoir tout notre système de pénalités. »* Il n'est pas normal que la collectivité tire un bénéfice d'une opération qui n'a présenté aucun intérêt public. Dans sa réponse, le SAF indique développer des axes de dissuasion vis-à-vis de ces tentatives d'enrichissement ou de contournement du règlement d'intervention. Il a modifié son règlement, instauré un arsenal de pénalités et une règle de retour à meilleure fortune, qu'il prévoit de faire évoluer régulièrement.

Deux exemples illustrent ce risque de dérive.

Dans la commune de Fresnes, le 1 bd Jean Jaurès (locaux de l'ancienne poste), est acheté par le SAF pour 3 569 476 € HT et porté de septembre 2012 à décembre 2016. Le rachat est décidé par la commune par délibération du 26 novembre 2016 au prix de 3 726 123 € HT (prix d'acquisition auquel s'ajoute les frais de portage). Dans les faits, ce même bien a déjà fait l'objet d'une promesse de vente d'un montant de 4 860 993 € HT, autorisée par délibération du 26 mai 2016 à un promoteur qui y construira 82 logements en accession libre. Cette vente, avec une plus-value de 30 % pour la commune, renchérit *in fine* le prix des logements : le promoteur pratique le compte à rebours et répercute inévitablement ses coûts d'acquisition sur le prix de sortie des logements. Il n'y a donc dans ce cas aucune maitrise des coûts du foncier.

L'exemple de cette pratique à Villejuif, déjà cité dans le rapport de la chambre publié sur cette commune le 15 décembre 2020, est encore plus saillant. Depuis 2004, plusieurs périmètres ont été créés au nord de la ville pour lutter contre une importante pression foncière : « Bizet Réservoirs », périmètre « Ambroise Croizat-Marcel Paul », périmètre Rives RN7 – Avenue de Paris et boulevard Gorki », périmètre « RD7 onze novembre – rue des villas et quatre communes ».

Entre 2017 et 2018, la commune de Villejuif a souhaité procéder au déstockage des biens dès la fin des conventions de portage. « *Le rachat, puis la vente, de ces actifs a permis à la commune de réaliser des plus-values à hauteur de 10,24 M€ sur la période sous revue (…) (Villejuif) alors que l'objectif de la commune visait à contenir la spéculation foncière en mettant en place des dispositifs de sauvegarde du foncier dans des secteurs soumis à la pression des investisseurs privés afin d'éviter toute spéculation sur le prix des terrains, force est de constater que la libération en « masse », sur une période relativement courte, de terrains constructibles, longtemps objets de rétention et revendus avec de fortes plus-values, n'œuvre pas dans ce sens. En effet, cette offre foncière « soudaine » est de nature à accroître les prix des terrains disponibles et à créer des valeurs de références élevées sur le marché local*. » (Cf. rapport de la CRC précité sur la commune de Villejuif).

Tableau n° 3 : Revente de biens rétrocédés par le SAF

Bien cédé adresse	Descriptif du Projet	Plus-value réalisée sur le prix de rachat au SAF (en €)
78 à 82 rue Bizet et 18 sentier Émile Zola	Programme immobilier de 180 logements (75 % en accession libre et 25 % de logements sociaux), une maison de la biodiversité hébergeant une conciergerie solidaire et un local associatif, un parking souterrain de 143 places et 11 places aériennes	2 782 171,75
62 ter rue de Paris et 2 rue Reulos	Programme immobilier logements et commerces	437 916,58
107 rue Ambroise Croizat	Résidence étudiante de 380 logements, 1 logement de fonction et un parking souterrain de 72 places	1 401 990,17
77 à 79 et 81 avenue de Paris et 7 rue Henri Barbusse	Programme de promotion immobilière (complexe de bureaux, services, conciergerie, espace de coworking, auditorium, crèche de 40 berceaux, salle de sports, un RIE, une cafétéria, un mur d'escalade, un club sportif associé, 580 places de stationnement dont 100 ouvertes au public, des locaux associatifs avec une auberge des idées et une ferme urbaine, une mairie annexe, une annexe de la poste, un bâtiment de associations)	4 041 689,34 en cours de réexamen

Source : CRC, ROD de Villejuif

En outre, la commune a dû s'acquitter de pénalités de retard, en application des articles 5.4 et 5.5 du règlement d'intervention car elle a versé les sommes dues avec un retard d'un an, voire 18 mois, après la signature de l'acte de vente, après avoir revendu de son côté au promoteur. La commune devait s'acquitter de 582 000 € de pénalités, sur un total de rachat au SAF de 7,8 M€ entre 2017 et 2019.

Conscient du faible effet de ses sanctions, le bureau syndical du SAF a pris une délibération symbolique pour s'opposer à une revente par la commune. Dans une délibération de son bureau syndical du 22 février 2019, le SAF décrit ses rapports avec la commune de Villejuif : *« Par délibération du 26 septembre 2013, la commune de Villejuif a décidé de créer un périmètre de veille foncière dénommé « rue Lamartine Prolongée » et a délégué au SAF, au sein de ce périmètre, le droit de préemption urbain ainsi que l'ensemble des négociations à mener. La Ville s'est engagée, par délibération du 20 novembre 2018, à acquérir auprès du SAF 94, l'ensemble des biens dont il est propriétaire dans ce secteur, au prix conventionnel de 2 064 986,46 €. Or, par une délibération du 20 février 2019, la Ville a décidé de revendre l'ensemble de ces biens à la Société Faubourg Immobilier au prix de 5 000 000 €. Cette plus-value, d'un montant de 2 935 013,54 €, participe largement à la spéculation immobilière contre laquelle nous agissons et se trouve donc en totale contradiction avec les objectifs du SAF 94.*

Par ailleurs, depuis deux ans, la Ville ne respecte plus les règles de fonctionnement du SAF 94, d'une part, en dépassant les dates de fin de portage, obligeant le SAF à rembourser les banques des montants du capital emprunté sur ses fonds propres et d'autre part, en ayant déjà réalisé des plus-values en revendant directement des biens à des opérateurs privés. En raison de ce non-respect des missions fondamentales du SAF 94, le bureau syndical a décidé de refuser la délibération autorisant le SAF 94 à rétrocéder l'ensemble de ces fonciers à la Ville. Le bureau s'est dit prêt à revoir avec la Ville les conditions de vente de ce bien dans le respect du prix de cession par le SAF 94, ou, si nécessaire, à engager les procédures contentieuses relevant de cette situation. »

Interrogée, la ville de Villejuif a précisé à la chambre qu'elle a annulé en 2021 deux promesses de vente rue Ambroise Croizat et rue Edouard Tremblay pour lesquelles la plus-value estimée en 2018 s'élevait à 1,5 M€. Des pénalités de retard font l'objet de négociations avec le SAF, un protocole d'accord est en cours de discussion pour solder le différend financier et permettre une reprise de l'action foncière sur le territoire de la commune.

Recommandation performance 1 : Afin de lutter contre la spéculation foncière, donner la priorité aux cessions directes aux opérateurs (aménageurs, promoteurs, SEM, bailleurs sociaux) et éviter le plus possible les rétrocessions aux communes.

2.3.3 Un outil utilisé par la Sadev 94 à son profit jusqu'à enfreindre le droit : la Zac « Ivry Confluences »

La Zac « Ivry Confluences » est une vaste opération de renouvellement urbain, située dans la plaine industrielle de la vallée de la Seine, à la confluence avec la Marne. Elle s'inscrit dans le prolongement géographique de la Zac « Paris Rive Gauche », plus en aval et de l'opération d'intérêt national des « Ardoines » à Vitry-sur-Seine, plus en amont. Elle prend place dans le quartier « Ivry Port », sur une superficie de 145 ha qui représente près d'un quart de la surface de la commune d'Ivry. La concession de la Zac a été attribuée en 2010 par la commune d'Ivry à la Sadev 94 pour 15 ans, puis prolongée jusqu'en 2030. Il s'agit d'un projet très conséquent pour la Sadev 94.

Mais, au sud de la place Gambetta, les perspectives de commercialisation ou d'aménagement des terrains, se révèlent très difficiles pour la Sadev 94. En effet, Île-de-France Mobilités n'a pas tranché entre les scénarios de prolongation de la ligne de métro n° 10, depuis la gare d'Austerlitz jusqu'à Ivry-Gambetta, puis vers Vitry-les Ardoines, prolongation qui n'interviendra pas avant l'horizon 2030.

En vendant temporairement ses terrains au SAF durant le temps de l'incertitude de leur devenir, la Sadev 94 améliore ses comptes. En effet, elle est lourdement endettée (95,9 M€ d'emprunts et 71 M€ de lignes de trésorerie) et doit rembourser en 2020 et 2021 les premiers emprunts souscrits.

Carte n° 3 : Opération « Ivry Confluences »

Source : Sadev 94 – Dossier de consultation de la Zac « Ivry Confluences »

Le 23 juin 2020, quelques jours avant le second tour des élections municipales, l'EPT GOSB a délibéré pour « *en accord avec la Ville d'Ivry, saisir avec la Sadev, le SAF en vue de la mise en œuvre d'une convention de portage* ». Deux jours plus tard, lors du bureau syndical du 25 juin 2020, le SAF achète 16 971 m² de terrains appartenant à la Sadev, dans la Zac « Ivry Confluences » à hauteur de 12 351 115 € HT (14,8 M€ TTC), « *sur demande de l'EPT GOSB pour le compte de la Ville d'Ivry* ». Le montant de l'acquisition est plus de deux fois supérieur à l'estimation faite par les services des Domaines, chiffrée à 5 091 300 €.

De son côté, la Ville d'Ivry précise qu'*« elle a donné son accord à son aménageur, la Sadev 94, pour faire porter par le SAF, pendant une durée de 8 ans, un tènement de 16 971 m² »* (délibération du conseil municipal d'Ivry du 9 juillet 2020).

Une convention quadripartite conclue par le SAF, GOSB, la commune d'Ivry-sur-Seine et la Sadev94 est venue formaliser ce montage.

En 2019, le SAF avait pourtant écrit dans son bilan des interventions de 2019 (p. 4) : *« La cession des derniers biens (…) de « Gambetta » à Ivry (Zac Confluences), permet de clôturer cette année, deux importantes et anciennes interventions pour le renouvellement urbain des villes. »*

Une modification du règlement d'intervention a été adoptée pour l'occasion par le comité syndical du 18 juin 2020 prévoyant un traitement particulier pour les acquisitions du SAF supérieures à 7 M€ : elle précise que c'est l'opérateur, ici la Sadev 94, qui versera les 10 % de participation habituelle de la collectivité à l'acquisition. Pour ne pas entamer lourdement ses fonds propres et garder sa capacité financière pour ses acquisitions futures, le SAF souscrira, à l'appui de la convention de portage établie, un emprunt pour le financement des 90 % de ce prix d'acquisition (en lieu et place des 70 % d'emprunt et 20 % de fonds propres habituels).

La chambre constate que, même si toutes les délibérations ont été prises par les collectivités, le portage au profit du concessionnaire de la Zac n'est pas dans l'esprit des statuts du SAF. Le coût est estimé à un prix de revient annoncé par la SEM et non à la valeur vénale retenue par les domaines. Certes, l'avis du service des domaines ne constitue qu'un avis simple, de sorte que la collectivité peut s'en écarter. Toutefois, le juge administratif contrôle la fixation du prix au regard de cet avis, et les juridictions considèrent à cet égard qu'un prix trop éloigné de l'évaluation des domaines emporte l'illégalité de l'opération d'acquisition (*CAA Bordeaux, 26 avril 2018, req. n° 16BX01199* pour un prix d'acquisition de 30 % supérieur à l'estimation des domaines).

La Cour administrative d'appel de Bordeaux admet la possibilité pour la collectivité de s'écarter significativement de l'évaluation du service des domaines à condition que cet écart soit justifié. Or, ni la délibération du bureau syndical du 25 juin 2020, ni les échanges intervenus avec la chambre ne détaillent de façon précise la justification de ce prix de revient.

Cette somme apportée par le SAF, qui n'est pas partie dans la concession de Zac ni actionnaire de la Sadev, n'entre pas dans le cadre légal régissant les relations des collectivités avec les SEM. Ce rachat équivaut à une, aide financière voire à une subvention déguisée à la Sadev - car très au-dessus de l'estimation du service des Domaines - pour améliorer ses fonds propres pendant plusieurs années.

Recommandation performance 2 : Mettre fin au portage temporaire par le SAF de terrains appartenant à la Sadev 94 car il équivaut à une aide financière déguisée apportée à cette société.

3 LA GOUVERNANCE

3.1 Les instances de gouvernance

Le SAF est administré par un comité syndical (article 9 des statuts) composé des représentants désignés par les collectivités membres. Le comité vote le budget et élabore son règlement intérieur. Il exerce toutes les compétences qui ne peuvent pas être déléguées au bureau syndical. Le bureau est composé de huit membres élus en son sein (articles 10 et 12-1 des statuts). En application de l'article 12-2, le bureau met en application la politique foncière décidée par le comité syndical, « *notamment en décidant de conclure et en exécutant les conventions d'acquisition* ». Il doit toutefois autoriser préalablement la signature des conventions d'intervention foncière (article 4-1 du règlement intérieur).

Le bureau élit l'un de ses membres à la présidence du SAF (article 10 des statuts), ordonnateur et représentant légal (article 13). Il signe les actes juridiques engageant le SAF et nomme le personnel. Dans la majeure partie de la période sous contrôle, Mme Évelyne Rabardel, première vice-présidente du conseil départemental, présidait le SAF.

Les statuts du SAF ont été modifiés en 2017, les précédents datant de 2004, afin de permettre son ouverture à plusieurs intercommunalités[12]. L'objet, les objectifs et les missions du SAF n'ont pas été modifiés sur la période (2015-2020).

[12] En prévoyant que chaque intercommunalité dispose d'un représentant alors que les statuts prévoyaient auparavant un seul représentant pour l'ensemble des EPCI.

3.2 La place prépondérante du département

En application de l'article 9-1 des statuts du SAF, le comité syndical est composé de 5 collèges (désignés par des lettres : A, B, C, D et E). Le collège A comprend les délégués représentant le département du Val-de-Marne. Les collèges B, C et D regroupent les délégués des communes (réparties en collèges distincts selon la strate de population de la commune, de moins de 20 000 à plus de 40 000 habitants). Le collège E permet la représentation des EPT membres.

Le collège A compte cinq délégués « disposant ensemble d'autant de voix que le total des voix des collèges B, C, D, E réparties entre chaque délégué par fraction égale ». Cette disposition statutaire assure au département 50 % des voix délibérantes au sein du conseil syndical du SAF. Pour assurer une représentation équilibrée, deux des cinq représentants du département n'appartiennent pas à la majorité départementale (en mars 2020). De même, l'article 10 des statuts prévoit que le bureau syndical est composé de huit membres dont quatre issus du collège A et un des autres collèges.

En outre, la voix de la présidence est prépondérante au sein du comité syndical comme du bureau. Or, la présidence du SAF a été assurée, tout au long de la période sous contrôle, par un représentant du département.

Au-delà du fonctionnement des instances de gouvernance, la tutelle du département transparaît à la lecture des conventions de partenariat qu'il signe avec le SAF. La dernière, qui date de fin 2019, couvre la période 2020-2022. Ces conventions de partenariat fixent des objectifs au SAF, notamment en matière de fonctionnement (élaboration de documents de suivi par exemple) et tracent des orientations stratégiques (diversification des activités, optimisation des revenus locatifs).

Le poids du département dans la gouvernance reflète sa position particulière dans l'activité du SAF. Certes, son aide financière au SAF a nettement diminué depuis 2014. Elle consiste désormais en une cotisation annuelle de 40 000 € alors que, depuis l'origine, son aide s'élevait à 500 000 €, couvrant toutes les dépenses de fonctionnement du SAF. À cet égard, le Département préfère évoquer une « relation partenariale privilégiée » et non une « tutelle ». Le Département soutient le SAF comme outil de portage foncier mutualisé, important pour le territoire val-de-marnais et comme structure indépendante au service des communes, dans la mise en œuvre de leurs projets de renouvellement urbain et de développement économique. Il souligne que l'aide départementale n'est pas fléchée en fonction de la nature des projets, dès lors qu'ils respectent l'objet et les missions du SAF. Les seules limites posées à la bonification partielle des intérêts d'emprunt par le Département sont la durée du portage foncier, limitée à huit ans.

Mais le département continue à bonifier 50 % des intérêts d'emprunts, c'est-à-dire qu'il rembourse au SAF 50 % des intérêts que celui-ci assume sur les emprunts contractés pour l'achat des terrains, l'autre moitié étant remboursée par la commune pour qui le terrain est porté. Certes, comme l'indique le département, il faut relativiser cette aide avec les taux d'intérêt bas. Sur les dernières années, si cette aide reste intéressante pour les communes, réduisant leurs charges liées au portage, elle n'est pas déterminante dans le choix que font les communes de recourir au SAF. Quantitativement, une quinzaine d'opérations par an, en moyenne, font l'objet d'une convention de bonification de la part du département. Il y a actuellement 65 opérations en cours de bonification, représentant une aide globale d'environ 100 000 € en 2020. Mais la présence du département dans le dispositif donne au SAF une crédibilité et une assurance auprès des banques dans la négociation des emprunts nécessaires aux acquisitions foncières.

Un des intérêts majeurs du SAF pour les collectivités membres réside bien dans cette aide financière départementale indirecte, clé de voûte du dispositif.

3.3 Une ouverture timide en direction des EPT

En 2017, le SAF a modifié ses statuts pour permettre aux EPT d'adhérer. GPSEA a demandé par délibération du 21 juin 2017 à adhérer au SAF, qui a accepté cette adhésion au comité syndical du 30 novembre 2017. GOSB a demandé par délibération du 18 décembre 2018 à adhérer au SAF qui a accepté au comité syndical du 19 février 2019. Ces adhésions s'ajoutent à celles des communes mais sans s'y substituer.

Dorénavant, les projets donnent lieu soit à des conventions tripartites commune-EPT-SAF, soit à des conventions avec la commune adhérente quand l'EPT dont elle est membre n'a pas adhéré au SAF. C'est le cas de Paris Est Marne & Bois dont quatre communes sont adhérentes du SAF depuis 1996 (Fontenay-sous-Bois, Nogent-sur-Marne, Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne). Le SAF a engagé des discussions avec cet EPT en vue de son adhésion en 2020, sans résultat à ce jour. « *Nous aurions ainsi pour toutes nos villes adhérentes l'accompagnement juridique et financier de leur EPT respectif permettant de traiter les opérations d'aménagement tel que stipulé dans la loi ELAN*[13] »[14].

Les EPT prennent désormais en charge 50 % des intérêts d'emprunts en lieu et place de leurs communes membres, le département continuant à bonifier les 50 % restants.

La place des EPT est très réduite dans la gouvernance du SAF avec deux représentants au sein du collège E. Cette position minoritaire apparaît paradoxale. En effet, le portage foncier intervient, comme le mentionnent d'ailleurs les statuts du SAF, soit en amont des opérations d'aménagement, soit pour la constitution de réserves foncières, qui elles-mêmes ont en règle générale vocation à préparer sur le long terme un projet d'aménagement (c'est d'ailleurs cette finalité que leur attribue l'article L. 221-1 du code de l'urbanisme, qui définit la notion de « réserves foncières »).

Or, les communes et le département ont perdu leur compétence « aménagement ». La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRé) a supprimé la clause générale de compétence des départements qui ne possèdent désormais plus que des compétences d'attribution. L'aménagement n'en fait pas partie. S'agissant des communes, en application de l'article L. 5219-5 du CGCT, leur compétence « aménagement » a été transférée aux EPT au 1er janvier 2018.

On peut nuancer le propos en ce qui concerne les politiques d'action foncière et d'habitat. L'article L. 221-1 du code de l'urbanisme permet aux « collectivités territoriales » et à leurs syndicats mixtes, sans autre précision, de constituer des charges foncières en vue de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement. De même, si l'article L. 324-2 du code de l'urbanisme prévoit que les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont créés par les EPCI (et les communes dont l'EPCI ne participe pas à la création de l'EPFL), il laisse également la possibilité aux départements (comme aux régions) d'adhérer à ces organismes. Les départements sont également compétents en matière d'habitat, plan départemental de l'habitat, plan départemental d'action pour le logement des publics défavorisés et sont autorités de rattachement d'offices publics d'habitat.

Interrogé sur ce point, le SAF indique que le département peut en toute régularité demeurer adhérent car il participe à l'exercice des compétences départementales en l'aidant par exemple dans la mise en œuvre de dispositifs de politique sociale (hébergement de femmes seules avec enfants) ou en portant des terrains destinés à recevoir des équipements publics ou à devenir des espaces naturels sensibles. Dans la convention de partenariat (2020-2022) avec le SAF, le département semble intégrer ces objectifs dans une politique plus large en faveur de la « cohésion sociale et territoriale »[15].

[13] ELAN : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018.
[14] Comité syndical du 28 février 2020.
[15] Selon le préambule de la convention de partenariat entre le département et le SAF (2020-2022), « *Le département du Val-de-Marne, garant de la cohésion sociale et territoriale, entend poursuivre son intervention au sein du syndicat mixte d'action foncière du Val-de-Marne, afin de garantir un développement équilibré de son territoire par un rééquilibrage et une diversification des emplois et la construction de logements pour tous* ».

La gouvernance du SAF ne manque pas d'interroger sur l'efficacité de l'architecture institutionnelle mise en place dans le Val-de-Marne. De récents rapports de la chambre régionale des comptes ont relevé à la fois la crainte des maires de ne plus maîtriser la politique de développement urbain de leur commune et la difficulté de la majorité des EPT, notamment dans le Val-de-Marne à assumer leur compétence « aménagement ». La gouvernance du SAF, au vu du poids respectif de ses cinq collèges électifs, apparaît comme un symptôme de l'échec de la réforme de l'intercommunalité dans le Val-de-Marne et l'un des outils utilisés par les collectivités locales pour maintenir le *statu quo*. Les EPT concernés font remarquer que, créés dans un cadre institutionnel mouvant entre la loi Maptam de 2014 et la loi NOTRé de 2015, ils sont encore de jeunes entités qui ont dû d'abord se structurer avant d'investir l'ensemble des outils d'aménagement existants. Avec l'élaboration des PLUi[16], ils pourraient faire travailler davantage le SAF à l'échelle intercommunale sur la question du logement, de l'activité économique, de la trame verte en ville. La présence symbolique des EPT aux côtés de leurs communes membres et d'un département qui dispose toujours du pouvoir prépondérant de gestion, ne permet pas de doter le SAF d'une gouvernance conforme à l'actuelle organisation territoriale.

3.4 Des carences dans les documents de pilotage stratégique du SAF

3.4.1 L'absence de programme pluriannuel d'intervention à partir de 2020

L'article L. 324-2-2 du code de l'urbanisme prévoit que chaque EPFL *« élabore un programme pluriannuel d'intervention qui : 1° Définit ses actions, leurs modalités et les moyens mis en œuvre ; 2° Précise les conditions de cession du foncier propres à garantir un usage conforme aux missions de l'établissement »*. Ce programme vise l'intégration de l'activité de l'établissement dans les autres actions publiques en matière de logement (ainsi le programme doit tenir compte « des priorités énoncées dans les documents d'urbanisme ainsi que des objectifs de réalisation de logements précisés par les programmes locaux de l'habitat » et le bilan annuel de ses actions doit être transmis au comité régional de l'habitat et de l'hébergement).

Le SAF, qui n'est pas un établissement public foncier au sens du code de l'urbanisme, n'est pas soumis à cette obligation. Toutefois, le point 2-2 des statuts du SAF prévoit qu'il doit « *mettre au point un programme d'acquisitions foncières afin de fixer l'activité du syndicat* ». Le règlement intérieur du SAF précise que le comité syndical « *adopte le programme pluriannuel d'interventions foncières* ».

Sur la période (2015-2018), le SAF était doté d'un programme pluriannuel d'investissement qui jouait en quelque sorte le rôle de programme pluriannuel d'interventions foncières (le SAF n'ayant d'autres investissements – outre quelques modestes immobilisations nécessaires à son activité – que les terrains portés pour ses membres). Ce document replace dans son contexte l'intervention du SAF, précise ses missions, en fixe les priorités et donne des perspectives chiffrées d'intervention. Il a été actualisé en 2017 et prorogé jusqu'à l'exercice 2019.

Les prévisions d'acquisitions formulées en 2015 pour la période 2015 à 2018 n'ont été réalisées qu'à 40 % en moyenne avec un manque à réaliser de 15 M€ par an. Le SAF avait prévu 25 M€ d'acquisitions annuelles sans jamais atteindre cet objectif. L'actualisation des prévisions en 2017 n'a corrigé qu'à la marge cet objectif, l'abaissant à 20 M€ par an, ce qui restait ambitieux. D'ailleurs, l'écart par rapport aux réalisations des prévisions de 2017 (- 62 %) est resté aussi important que pour celles de 2015 (- 61 %).

[16] PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal.

Les prévisions de cessions ont aussi été actualisées et correspondent davantage à la réalité de leurs exécutions (écart passé de - 23 % à - 3 %).

Tableau n° 4 : Écarts du Programme pluriannuel d'investissement (PPI) (2015-2018) du SAF avec le réalisé

	ACQUISITIONS				CESSIONS			
	Prévues (M€)	Réalisées (M€)	Écart (M€)	%	Prévues (M€)	Réalisées (M€)	Écart (M€)	%
2015	25	10,6	- 14,4	- 58	25,5	nc		
2016	25	16,5	- 8,5	- 34	34	29,5	- 4,5	- 13
2017	25	6,7	- 18,3	- 73	27,5	11,2	- 16,3	- 59
2018	25	5	- 20	- 80	22	23,5	1,5	6
Moyenne annuelle	**25**	**9,7**	**- 15,3**	**- 61**	**27,3**	**21,4**	**- 6,4**	**- 23**

Sources : Programme pluriannuel d'investissement (2015-2018) et bilans d'activité du SAF

Tableau n° 5 : Écarts du PPI (2017-2019) du SAF avec le réalisé

	ACQUISITIONS				CESSIONS			
	Prévues (M€)	Réalisées (M€)	Écart (M€)	%	Prévues (M€)	Réalisées (M€)	Écart (M€)	%
2017	20	6,7	- 13,3	- 67	22	11,2	- 10,8	- 49
2018	20	5	- 15	- 75	16	23,5	7,5	47
2019	20	11,1	- 8,9	- 45	14	15,8	1,8	13
Moyenne annuelle	**20**	**7,6**	**- 12,4**	**- 62**	**17,3**	**16,8**	**- 0,5**	**- 3**

Sources : Programme pluriannuel d'investissement (2017-2019) et bilans d'activité du SAF

Toutefois, aucun programme pluriannuel n'a été acté pour 2020 et les exercices suivants[17] (alors que la convention de partenariat signée fin 2019 avec le département commandait au SAF d'établir à nouveau un tel programme).

Dès lors, la chambre invite le SAF à établir le programme pluriannuel d'interventions foncières (ou d'investissement) mentionné dans son règlement intérieur (et dans la convention de partenariat signée avec le département). Il serait souhaitable, tant du point de vue de l'efficacité de sa gestion que de la transparence de son activité, que ce programme pluriannuel comprenne l'ensemble des éléments prévus par la réglementation pour les programmes pluriannuels d'intervention des établissements publics fonciers. En précisant que la période 2019-2021 a été compliquée tant sur le plan sanitaire qu'électoral, le SAF s'est engagé à élaborer et soumettre à ses membres un PPI 2022-2024.

Recommandation performance 3 : Établir un PPI conformément au règlement intérieur et à la convention de partenariat signée avec le conseil départemental.

3.4.2 Des rapports d'orientation budgétaire incomplets

Par renvoi de l'article L. 5722-1 du CGCT, les syndicats mixtes ouverts doivent produire chaque année un rapport d'orientation budgétaire dans les conditions applicables aux communes de 3 500 habitants à 10 000 habitants. En vertu des dispositions légales applicables, ce rapport doit comporter 3 volets :

- les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, précisant les hypothèses d'évolution retenues en matière de concours financiers, de fiscalité, de tarification, de subventions ainsi que les évolutions relatives aux relations financières entre les collectivités et le syndicat ;

[17] Ainsi, le rapport à l'appui du budget de 2020 ne comporte aucun élément prospectif.

- la présentation des engagements pluriannuels en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ainsi que les orientations envisagées en la matière ;
- des informations relatives à la structure et à la gestion de la dette et les perspectives à la clôture de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

L'ensemble de ces informations doit permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute, de l'épargne nette et de l'endettement à la fin dudit exercice.

Le SAF rédige chaque année un rapport au comité syndical relatif au débat d'orientation budgétaire de l'exercice à venir et au-delà. Sur la période observée (2015-2020), le niveau d'information de ces rapports a été très variable et n'a pas répondu spécialement aux exigences législatives rappelées ci-dessus. Ils font principalement état de l'action foncière du syndicat, de l'évolution du contexte de ses missions, des pistes de réflexion à mener ou encore des orientations adoptées sur quelques sujets spécifiques.

L'information financière est peu présente dans ces rapports et, lorsque cela est le cas, elle ne permet pas une lecture simple et claire des données et un suivi dans le temps. À titre d'illustration, les informations relatives à la structure et à la gestion de la dette sont absentes des rapports de 2015, 2017 et 2020. Elles font l'objet de tableaux et graphiques dans le rapport de 2016 et d'un paragraphe littéral dans les rapports de 2018 et 2019.

En résumé, les obligations d'information imposées par la législation en vigueur ne sont pas systématiquement respectées. Les données chiffrées contenues dans les rapports sont difficilement exploitables par manque de cohérence et d'exhaustivité. Pourtant, comme souligné ci-dessous, les enjeux financiers pour les exercices à venir sont importants. Le SAF s'est engagé à améliorer l'information contenue dans son rapport d'orientation budgétaire. Le département se dit attentif à sa bonne mise en œuvre.

La chambre relève l'absence de mise en ligne sur le site internet du SAF des budgets primitifs, des comptes administratifs, de leurs notes explicatives et des rapports d'orientation budgétaire, contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT.

Recommandation régularité 1 : Se conformer à la réglementation en matière de contenu des rapports d'orientation budgétaire.

4 LA SITUATION FINANCIERE ET COMPTABLE

4.1 La fiabilité des comptes

4.1.1 Un cadre comptable peu adapté aux activités du SAF

En vertu des dispositions de l'article L. 5722-1 du CGCT, *« les syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 5721-2 sont soumis aux dispositions du livre III de la deuxième partie applicables aux communes de 3 500 habitants à moins de 10 000 habitants. Le comité syndical d'un syndicat mixte comprenant au moins un département ou un groupement de départements peut toutefois opter pour l'application des dispositions du livre III de la troisième partie »*.

En l'espère, le SAF applique la nomenclature M14. Dans son tome I afférent au cadre comptable, l'instruction M14 prévoit la tenue d'une comptabilité de stocks et renvoie pour précisions au tome II afférent au cadre budgétaire, titre 3, chapitre 4, paragraphe 4. Ce paragraphe précise : *« Pour toutes les communes quelle que soit leur taille, la tenue d'une comptabilité de stocks pour le suivi des opérations d'aménagement de terrains et des activités de production est obligatoire. En revanche, elle demeure facultative pour les autres biens et/ou services »*.

Sur la notion d'activité de production, l'instruction précise dans son paragraphe 2 du chapitre consacré aux « stocks destinés à la vente » : *« Dans un premier temps, la collectivité supporte, en section de fonctionnement, les dépenses afférentes à la production du bien (achat de terrains, études, frais divers de gestion). L'ensemble de ces dépenses détermine le coût de production du bien qu'il convient d'intégrer en comptabilité de stocks »*.

Par ailleurs, le plan comptable général dans son article 211-7 définit les stocks de la manière suivante : *« un stock est un actif détenu pour être vendu dans le cours normal de l'activité, ou en-cours de production pour une telle vente, ou destiné à être consommé dans le processus de production ou de prestation de services, sous forme de matières premières ou de fournitures »*. Les stocks sont ainsi définis par opposition aux immobilisations.

À partir de cette définition, le recueil des normes comptables pour les établissements publics dans sa norme 8 paragraphe 1 stipule : « *les stocks sont des actifs qui comprennent les biens acquis, produits ou détenus par l'organisme pour être vendus, distribués à un prix nul ou symbolique dans le cours normal de l'activité (y compris, par exemple, les marchandises, les terrains ou les biens immobiliers acquis pour la revente) ou utilisés dans le cadre des activités de l'organisme, ou pour être consommés dans le processus de production de biens ou de services, sous forme de matières premières ou de fournitures* ». La norme 8 du recueil inclut également dans les stocks « *les en-cours de production de services à caractère individualisable et marchand, c'est-à-dire destinés à être vendus dans des conditions normales de marché* ».

Au regard de ces différents éléments et de l'activité du SAF, il apparaît que les terrains portés par celui-ci constituent des stocks, davantage que des immobilisations (ces actifs n'ont pas vocation à demeurer dans le bilan du SAF). Ainsi, les EPFL, qui réalisent les mêmes missions que le SAF tiennent une comptabilité de stocks pour leurs actifs destinés à être vendus, en application de la nomenclature M44.

Sur la période sous contrôle, le SAF comptabilise ses terrains portés en immobilisations, et non en stocks. La comptabilisation en stocks peut être lourde, notamment pour une petite entité comme le SAF. Toutefois, cette comptabilisation permet de rattacher aux terrains portés l'intégralité des charges qui y sont relatives. Elle permettrait ainsi – ce qui n'est pas possible actuellement – de séparer les charges liées au portage des terrains et celles liées au fonctionnement du SAF. Cette information permettrait de donner une vision plus juste de l'équilibre financier du fonctionnement du SAF et ainsi d'éclairer le débat sur le niveau du « prix » que paient les collectivités pour avoir recours à ses services.

La chambre invite donc le SAF à adopter une comptabilité de stocks. Le SAF a pris bonne note de cette recommandation et prévoit de la mettre en œuvre à compter de 2023, avec son nouveau logiciel comptable et en partenariat avec le payeur départemental.

Recommandation régularité 2 : Adopter une comptabilité de stocks, comme le permet la M14, pour une meilleure lisibilité de l'activité.

4.1.2 Des moins-values dues à la dépréciation d'actifs non conformes au règlement d'intervention du SAF

La nomenclature M14 met en application le principe selon lequel les plus (ou moins) values immobilières ne sont pas comptabilisées en compte de résultat (comme c'est le cas dans les comptes d'une société privée) mais au passif du bilan[18] (c'est-à-dire en recettes d'investissement, *via* le compte 192).

[18] La plus ou moins-value est comptabilisée au compte 192. Il est crédité par le débit du 676 en cas de plus-value et est débité par le crédit du 776 en cas de moins-value.

En effet la M14 prévoit d'annihiler l'effet de la plus ou moins-value sur la section de fonctionnement. S'agissant d'opérations patrimoniales, celles-ci ne doivent impacter *in fine* que la section d'investissement (principe d'image fidèle). D'où une comptabilisation de plus (ou moins) values immobilières décorrélées du résultat.

Sous la période contrôlée, le SAF enregistre systématiquement des moins-values, ce qui témoigne d'une dépréciation comptable d'actifs : le prix global des cessions est inférieur à celui de leurs acquisitions.

Tableau n° 6 : Moins-values du SAF (2015-2019)

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019
Valeur nette comptable des immobilisations	24 646 948	29 093 641	13 210 794	21 806 219	16 627 908
+/- values annuelles réalisées	**- 1 961 718**	**- 302 702**	**- 461 000**	**- 529 842**	**- 365 368**
= Produits de cession de l'année	22 685 229	28 790 939	12 749 795	21 276 377	16 262 540
+/- values en % de la VNC des immo cédées	*- 8,0*	*- 1,0*	*- 3,5*	*- 2,4*	*- 2,2*

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Ces moins-values proviennent d'une mauvaise interprétation (qui n'est pas systématique à toutes les opérations) du règlement d'intervention. Lors de l'acquisition, le SAF s'appuie sur trois sources de financement : ses fonds propres, l'octroi d'un emprunt et, dans certains cas, une subvention de la commune intéressée par le portage foncier. Cette subvention, comptabilisée en tant que dépôt (au compte 165), est restituée à la fin du portage, une fois l'acte de vente conclu. Or, sur certaines opérations[19], le prix de vente est minoré du montant de la subvention alors que celle-ci est également restituée à la commune. L'acquéreur obtient donc un actif pour un montant inférieur au prix d'acquisition par le SAF, il y a donc une moins-value comptable et une dépréciation d'actif. De plus, en restituant la subvention à la commune, ce différentiel de prix est supporté *in fine* par le SAF et non par la commune. Cette pratique est contraire au règlement d'intervention du SAF.

Le règlement d'intervention prévoit (article 5.1) : *« Le montant total du prix de cession d'un bien correspond à l'addition des sommes suivantes : montant total du coût d'acquisition ; rémunération du SAF 94, correspondant à 3,00 % du montant total du coût d'acquisition ; réintégration de la subvention communale […] qui sera ensuite restituée à la collectivité. La subvention sera soustraite de ce montant : en cas de revente à la ville, ou à la demande expresse de la part de la collectivité lors d'une cession à un tiers. Dans ce cas le SAF 94 ne restituera pas la subvention à la collectivité. »*

Or, la rémunération des 3 % du SAF n'est jamais intégrée au prix de cession et par conséquent à la valeur de vente de l'actif. Et dans certaines opérations, la subvention est à la fois soustraite au prix de cession et est restituée à la ville. Le SAF a pris acte des observations faites et s'est engagé à modifier ses méthodes comptables d'enregistrement des cessions.

Recommandation régularité 3 : Veiller à appliquer correctement le règlement d'intervention, notamment dans le calcul des prix de cession.

4.2 La qualité des informations comptables

La chambre régionale des comptes (CRC) a volontairement exercé un contrôle réduit sur les comptes. Les contrôles habituels ont peu de sens dans une structure aussi légère que le SAF, avec une mono-activité de portage : les amortissements, les admissions en non-valeur et les créances éteintes sont très faibles, les provisions, les restes à réaliser, inexistants.

Toutefois, plusieurs problèmes comptables nuisent à la qualité de l'information donnée par le bilan (dressé dans le compte de gestion).

[19] Par exemple, opération n° 516 (acquéreur : SCI) ou opération n° 325 (acquéreur : Sadev).

4.2.1 L'absence de correspondance entre l'inventaire et le compte de gestion du SAF

Le compte de gestion permet de connaitre, grâce à l'établissement du bilan, la valeur totale des terrains portés par le SAF. Ce bilan est nourri des opérations comptables (donc des opérations réelles de sorties et entrées d'immobilisations dans les comptes) et est donc en principe exact.

Toutefois, le SAF a fourni à la CRC un tableau des acquisitions, un tableau des cessions ainsi qu'un inventaire. Or, l'inventaire et le compte de gestion ne correspondent pas.

Tableau n° 7 : Comparatif comptabilité / inventaire

	2015	2016	2017	2018	2019
Total terrains (comptes[20])	131 836 442	118 102 349	110 856 125	96 999 923	91 829 294
Total terrains (Inventaire)	99 511 140	93 067 314	99 640 096	75 817 546	73 048 403
Écarts (en %)	*- 25*	*- 21*	*- 10*	*- 22*	*- 20*

Source : Comptes de gestion, inventaires

Interrogé sur ces discordances, le SAF met en exergue un nombre important de mouvements relatifs à des opérations déjà cédées ou annulées qui figurent encore dans l'actif d'HELIOS, s'expliquant par le décalage existant pour la mise à jour des données entre l'ordonnateur et le comptable.

Le SAF répond qu'il a entamé, avec la paierie départementale, la mise en concordance des inventaires, de l'état de la dette ainsi que l'apurement de vieux chapitres de subventions d'investissement. Ces travaux devraient aboutir en 2022.

4.2.2 L'absence de correspondance entre l'état de la dette et le compte de gestion du SAF

Sur la période sous revue, le compte administratif et le compte de gestion présentent un capital restant dû différent au titre des emprunts contractés par le SAF.

À titre d'illustration, à la clôture de l'exercice 2019, la balance du SAF 94 fait ressortir un total de capitaux restants dus de 39 352 884 € (cumul du solde créditeur des comptes 164 relatifs aux emprunts) alors que le document justificatif transmis par le SAF 94 fait état d'une dette restante d'un montant de 42 280 645 €, soit une discordance de 2 927 761 €.

Selon le SAF 94 ces écarts s'expliquent par :

- l'amortissement au 21 décembre 2019 de deux emprunts dont la dernière échéance intervient le 3 janvier de l'exercice suivant. Le paramétrage du logiciel utilisé fait que le capital demeure au compte 164 pour un montant de 2 896 208 € alors qu'il ne devrait pas y figurer.
- un réaménagement de dette d'un montant de 31 553 € non porté au compte de gestion.

Il ne ressort pas d'anomalie sur les remboursements des emprunts ni sur les montants figurant dans les balances de fin d'exercice. Toutefois, il serait opportun que le SAF dispose d'un tableau récapitulatif de ses emprunts systématiquement retraité à la clôture de chaque exercice, mettant en avant les discordances constatées avec le payeur départemental et les explications afférentes.

[20] Comptes 2111 « Terrains nus » et 2115 « Terrains bâtis ».

4.2.3 L'absence de fiabilité des données comptables relatives à d'anciennes subventions d'investissement

Au compte de gestion figurent au passif du SAF plus de 15,3 M€ de subventions d'investissement versées par les collectivités membres[21]. Ces comptes n'ont pas été utilisés sur la période sous contrôle, ni même depuis le 1er janvier 2011, date du changement de nomenclature de la M1-5-7 vers la M14.

Interrogé sur ces subventions, le SAF a indiqué que ces chiffres inscrits au compte 13141 sous la M1-5-7 représentaient les 10 % de subventions transférables versées par les communes au début du portage. Depuis le passage en M14, ces sommes sont inscrites au compte 165 « Dépôts et cautionnement reçus », en dépenses comme en recettes, mais ni le SAF ni la paierie départementale ne sont, semble-t-il, en mesure d'établir la régularisation des écritures comptables. Ils ne disposent pas de listes détaillant les reprises de balances d'entrée pour régulariser les écritures de subventions reçues avant 2011. Plusieurs échanges sont intervenus avec la paierie départementale entre 2017 et 2019, sans succès à ce jour.

La chambre encourage le SAF à se rapprocher de la paierie départementale pour fiabiliser ses comptes. Le SAF a précisé qu'il entamait avec la paierie départementale l'apurement de vieux chapitres de subventions d'investissement. Ces travaux devraient aboutir en 2022.

Recommandation performance 4 : Apurer au plus vite les comptes en lien avec la paierie départementale (s'assurer de la correspondance entre l'état de la dette, l'inventaire et le compte de gestion, régulariser les anciennes subventions d'investissement versées).

4.2.4 Des anomalies dans les annulations de titres et les écritures de sortie d'actif en 2015 et 2016

Le SAF comptabilise au titre de chaque exercice des annulations de titres dans les conditions suivantes :

Tableau n° 8 : Solde des annulations de titres (en €)

Exercice	2016	2017	2018	2019
673 - Annulations de titres	824 797,66	55 177,09	715 231,24	40 325,57

Source : Comptes de gestion

Les montants apparaissent particulièrement élevés en 2016 et en 2018.

S'agissant de l'exercice 2016, ce montant important est dû principalement à une annulation de titre d'un montant de 721 446 €. Elle fait suite à une cession intervenue en 2014 pour un montant total de 1 442 893 € (opération 343). La commune acquéreuse avait demandé un étalement du rachat sur deux exercices. Un premier titre de recettes (n° 2014-2240) correspondant à 50 % du prix a été émis en 2014 (721 446 €) puis un second titre (n° 2015-110) correspondant au solde (721 446 €) a été émis en 2015. Or, la cession d'un bien immobilisé dont le prix de vente est payable en plusieurs fois donne lieu à un titre réel au crédit du compte 775 « Produits des cessions d'immobilisations » pour le montant total de la vente dès la signature de l'acte de vente qui constate le transfert immédiat de la propriété du bien pour l'acquéreur. C'est donc à tort qu'un montant de 721 446 € a été comptabilisé en produit au titre de l'exercice 2015.

[21] Soldes créditeurs des comptes de classe 13.

Après instruction de la DGFiP en ce sens et délibération du comité syndical du 9 février 2016, cette opération a fait l'objet d'une annulation au débit du compte 673 « Annulations de titres ». À l'étude du compte de résultat des exercices 2014, 2015 et 2016 aucune opération au débit ou au crédit des comptes 6 et 7, hormis celles évoquées ci-dessus, n'a été constatée en comptabilité au titre de cette transaction. Cette erreur de rattachement a conduit à fausser les résultats des exercices clos en 2014, 2015 et 2016 du SAF.

S'agissant de l'exercice 2018, deux annulations de titres constituent la majeure partie du total. Il s'agit d'une première annulation d'un montant de 121 302 € et d'une seconde annulation d'un montant de 293 009 €. Ces deux annulations ont la même justification, à savoir la non comptabilisation de la TVA collectée sur la marge lors de cessions intervenues en 2016. Contrairement à l'annulation de titre de 2016 portant sur une erreur de rattachement au bon exercice, ces annulations n'ont pas eu d'impact sur le résultat 2018 car elles sont neutralisées par deux crédits de montants identiques au compte 7788 « Produits exceptionnels divers ».

Par ailleurs, toujours en 2018, plusieurs annulations de titres relatives à des loyers encaissés sans TVA pour un montant total de 186 522 € ont été constatées. Ces annulations portent uniquement sur les montants de TVA qui n'auraient pas dû figurer en recettes lors de la perception des produits. Ces opérations ont donc vocation à rétablir une situation anormale mais contribuent de fait à fausser les résultats des exercices correspondants, à savoir 2016, 2017 et 2018.

En conclusion, entre 2014 et 2018, le SAF a dû procéder à plusieurs régularisations d'écriture comptables de cessions de biens. Il s'agit principalement de rattachement au mauvais exercice, chaque erreur entrainant des régularisations ultérieures. Pour ce qui est des opérations avec TVA, on peut prendre en compte les difficultés du SAF à obtenir une immatriculation auprès des services fiscaux, malgré des demandes réitérées de 2016 à 2018, l'empêchant dès lors de réaliser ses opérations avec TVA dans des conditions normales avant l'exercice clos en 2018.

4.2.5 Les anomalies dans les écritures de sortie d'actif pour 2015 et 2016

En application de l'instruction M14, qui vise à faire respecter l'obligation de financement de la section d'investissement des plus-values de cessions (article L. 2331-8 du CGCT), les écritures de cessions d'immobilisations sont neutralisées en section de fonctionnement. Au moment de la cession, la plus-value de cession est neutralisée par l'enregistrement de son montant au débit du compte 676 « Différences sur réalisations (positives) transférées en investissement » et au crédit du compte 192 « Plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations ».

Sur la période sous contrôle, pour les exercices 2015 et 2016, ces écritures de neutralisation n'ont pas été enregistrées conformément à la M14 et ne sont par conséquent pas équilibrées.

Tableau n° 9 : Les anomalies dans les écritures de neutralisation des sorties d'immobilisations

	2015	2016	2017	2018	2019
675	23 744 801	29 093 641	13 210 794	21 806 219	16 627 908
676	4 559	-	-	-	-
6761	-	421 495	206 429	243 930	287 578
Total des charges (a)	**23 749 360**	**29 515 136**	**13 417 223**	**22 050 149**	**16 915 486**
775	22 685 229	28 790 939	12 749 795	21 276 377	16 262 540
776	1 966 278	-	-	-	-
7761	-	741 468	667 429	773 772	652 946
Total des produits (b)	**24 651 507**	**29 532 407**	**13 417 224**	**22 050 149**	**16 915 486**
Écart (a) – (b)	**+ 902 147**	**+ 17 271**	**-**	**-**	**-**

Source : Comptes de gestion

Interrogé sur ces anomalies, le SAF confirme qu'elles résultent d'erreurs de traitement au moment des sorties d'actifs. En 2015, l'écart de 902 147 € a pour motif principal un titre de 721 446,74 € pris en charge en 2015 (mandat n° 2015-110) alors qu'il relevait de l'exercice 2014 (opération 343 citée au paragraphe 4.2.4). Les 180 700 € restants proviennent d'autres cessions.

Le titre de 17 271 € omis en 2015 a été réalisé en 2016 et concerne là encore, une cession intervenue l'année précédente (opération 199).

En tout état de cause, le résultat de ces exercices a été majoré par des recettes qui auraient dû être transférées en section d'investissement. Ces montants auraient dû se trouver au compte 192. Au global, l'équilibre bilanciel du SAF s'en trouve inchangé. Toutefois, le résultat s'en est trouvé substantiellement majoré. Cela n'est pas fondamentalement problématique dans le sens où, comme souligné ci-dessus, l'analyse seule du résultat ne permet pas de donner une image complète des résultats de la gestion du SAF, mais cela pose un problème de comparabilité entre les différents exercices. Pour opérer ces comparaisons, et ainsi réaliser une analyse fiable de l'évolution de la situation financière de la période sous contrôle, il est préférable de retraiter ces résultats.

Tableau n° 10 : Les résultats corrigés (2015-2016)

	2015	2016
Résultat tel qu'il figure au compte de gestion	1 337 864	39 204
Correctif	- 902 147	- 17 271
Résultat corrigé	435 717	21 933

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

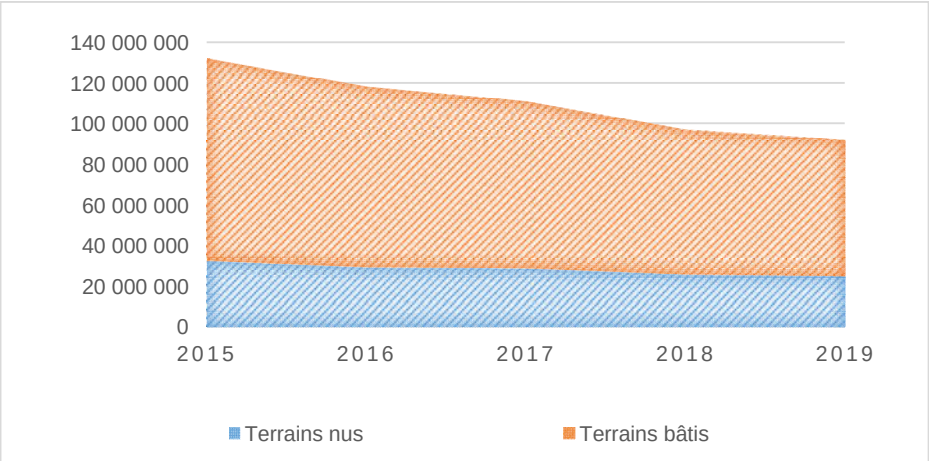
Ces résultats retraités seront utilisés dans l'analyse de la situation financière.

4.3 Une situation financière à surveiller

4.3.1 Une baisse des terrains portés pendant la période sous contrôle

Le total des terrains portés par le SAF est en net retrait sur la période sous contrôle. Ainsi, d'après les données issues de la comptabilité du SAF, le stock total des terrains portés diminue de 30 % entre 2015 et 2019 (passant de 132 M€ à 92 M€).

Graphique n° 4 : La diminution du stock de terrains portés

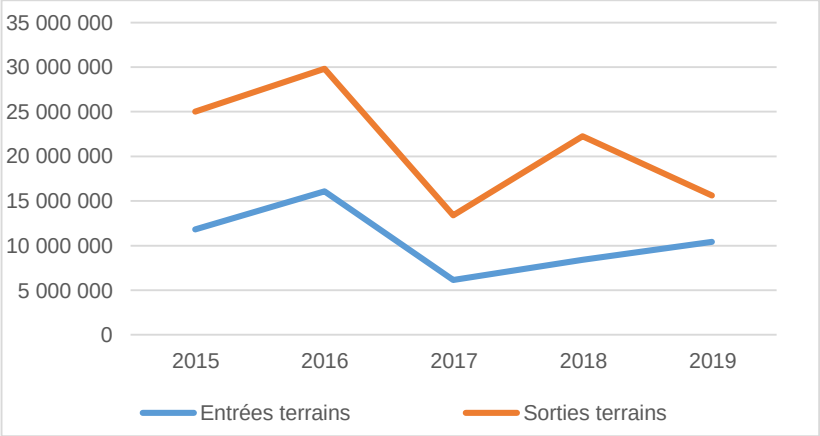


Source : Comptes de gestion

Cette diminution s'explique par un niveau de cessions de terrains plutôt important sur la période, notamment sur les exercices 2016 et 2018. Les acquisitions de terrains, après une diminution nette en 2017, retrouvent une croissance sur 2018-2019. Sur ce dernier exercice, les acquisitions retrouvent leur niveau de 2015.

Toutefois, malgré cette croissance des acquisitions, l'activité du SAF apparaît globalement en retrait : d'une part, les acquisitions demeurent entre 2015 et 2019 inférieures aux cessions, d'autre part, le niveau des acquisitions sur (2015-2019) (10,6 M€ en moyenne par an) demeure nettement inférieur à celui des cinq années précédentes (20,8 M€). *A contrario*, les cessions représentent 21,2 M€ en moyenne par an entre 2015 et 2020, alors qu'elles se situaient autour de 14,9 M€ sur les cinq exercices précédents.

Graphique n° 5 : Des cessions systématiquement supérieures aux acquisitions



Note de lecture : Il s'agit de l'addition des écritures en débit (pour les entrées d'actifs dans le bilan du SAF) et de crédit (pour les sorties d'actifs) des comptes 2111 et 2115

Source : Compte de gestion

Selon le SAF, l'exercice 2020 a été l'occasion d'un retournement de ces courbes, en partie du fait de la crise sanitaire et du report des élections municipales :

- d'une part, les cessions ont été ralenties et le SAF a pu accorder à ses membres des prorogations de portage. Cela a eu pour effet de faire diminuer les recettes.

- d'autre part, les premières données 2020 fournies par le SAF au moment de l'instruction (les données exactes, issues du compte de gestion de 2020 n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction du rapport) indiquent une croissance très forte des acquisitions, qui dépasserait, pour la première fois depuis 2013, les cessions.

Ce regain des acquisitions pourrait toutefois être de courte durée. Identifié en 2020, il ne s'explique que par une opération massive dans les montants mobilisés : le portage d'une partie de la Zac « Ivry-Confluences » au profit de la Sadev 94 (voir partie 2.3.3 Activité). En dehors de cette opération, le SAF indique que les acquisitions diminuent par rapport à 2019 : la crise sanitaire a eu des effets à la baisse sur les études foncières commandées et sur la définition des périmètres des opérations. Les interventions du SAF en amont du portage ont donc été impactées par la crise, ce qui pourrait avoir des effets baissiers sur les acquisitions dans les prochains exercices.

4.3.2 L'impact des moins-values sur cessions sur le résultat réel

La situation financière du SAF apparaît relativement équilibrée sur la période sous contrôle : la capacité d'autofinancement (CAF) brute et le résultat de fonctionnement sont systématiquement positifs.

Tableau n° 11 : L'évolution de la CAF brute et du résultat de fonctionnement (2015-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	**442 893**	**27 825**	**324 867**	**737 840**	**1 051 894**
Résultat (retraité)	**435 717**	**21 933**	**320 152**	**730 612**	**1 041 115**
dont résultat courant (retraité)	403 756	680 090	*154 248*	*760 999*	*36 986*
dont résultat exceptionnel (retraité)	31 961	- 658 157	*165 904*	*- 30 388*	*1 004 129*

Note de lecture n° 1 : La différence entre la CAF brute et le résultat se trouve dans les dotations aux amortissements, qui sont minimes dans le cas du SAF.

Note de lecture n° 2 : Il s'agit ici des résultats retraités (pour les années 2015 et 2016) des anomalies dans les écritures de neutralisation des sorties d'immobilisations (cf. sous-partie fiabilité des comptes)

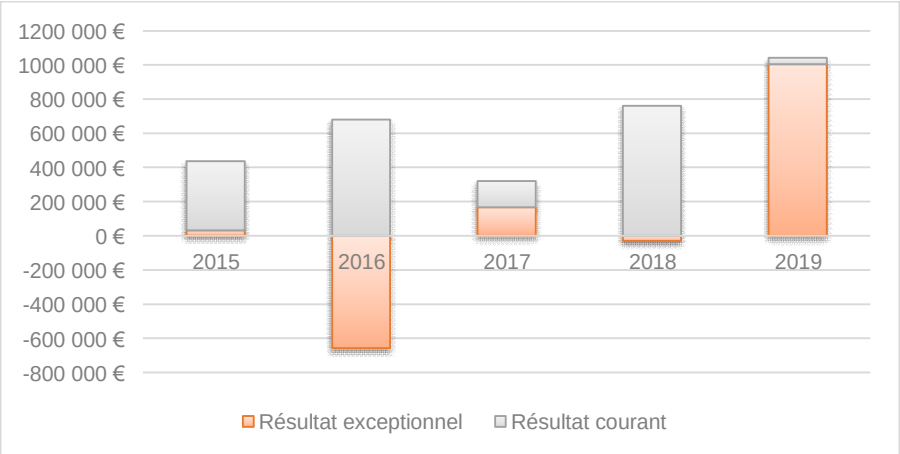
Note de lecture n° 3 : Les résultats courant et exceptionnel sont des notions utilisées par les comptes de gestion. Le résultat courant intègre le résultat financier et s'obtient par différence entre tous les comptes de classe 7 et 6, sauf les comptes 77 et 67, la soustraction de ces derniers permettant le calcul du résultat exceptionnel.

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

L'exercice 2018 est marqué par une opération qui a gonflé le résultat courant. En effet, si sur la période sous contrôle les revenus de location du SAF (augmentent tendanciellement (+ 50 % entre 2015 et 2019[22]). Ils ont atteint un niveau particulièrement élevé en 2018 (1,4 M€, contre 0,9 M€ en 2017 et 1,1 M€ en 2019). Cela s'explique par une régularisation sur le loyer payé par le premier locataire du SAF (alors que celui-ci paie 0,2 M€ en 2017 et 2019, il a réglé 0,6 M€ en 2018).

En 2019, le SAF a soumis deux de ses membres (les communes de Villejuif et Cachan) à des pénalités très importantes (464 719 €, alors qu'entre 2015 et 2018, ces pénalités ont représenté en moyenne 62 204 € par an). Ces montants exceptionnels de pénalités, qui n'ont pas vocation à se répéter, expliquent en grande partie, sur cet exercice, que le résultat exceptionnel atteigne 1 M€ en 2019 alors qu'il est très faible voire négatif sur les autres exercices.

Graphique n° 6 : L'exercice 2019 est marqué par un résultat atypique

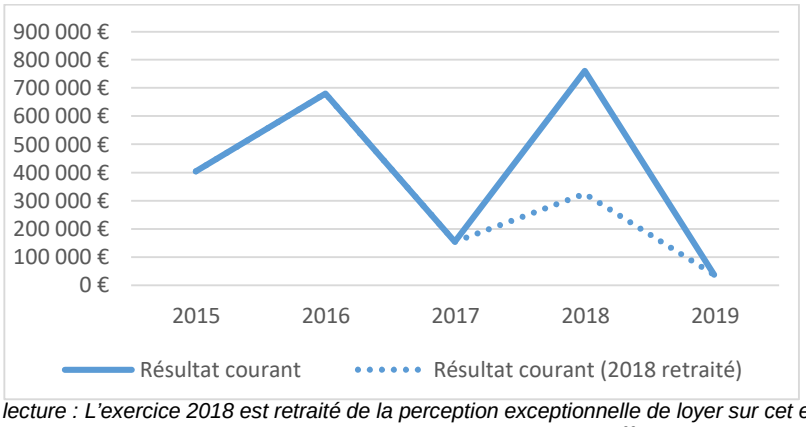


Source : CRC, à partir de la balance des comptes et du tableau des résultats 2015 et 2016 retraité (cf. partie fiabilité des comptes).

L'analyse de l'équilibre financier du SAF, en excluant ces deux événements, donne en réalité une tendance sans équivoque : la diminution du résultat courant.

[22] Compte 752.

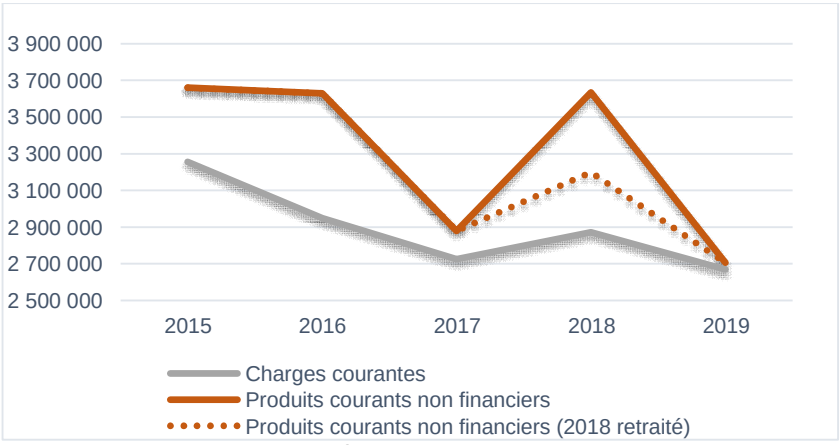
Graphique n° 7 : Une contraction du résultat courant (2015-2019)



Note de lecture : L'exercice 2018 est retraité de la perception exceptionnelle de loyer sur cet exercice.
Source : CRC, à partir des comptes de gestions[23]

Cette contraction du résultat courant s'explique par le fait que les produits courants diminuent plus rapidement que les charges courantes.

Graphique n° 8 : La baisse des charges et des produits courants (2015-2019)



Note de lecture : l'exercice 2018 est retraité de la perception exceptionnelle de loyers sur cet exercice.
Source : CRC, à partir des comptes de gestion[24]

Les produits courants diminuent en lien avec l'activité. Si le niveau des cotisations des collectivités adhérentes est indépendant de l'activité, celles-ci ne représentent qu'une part minime des ressources (77 590 € en moyenne sur la période, soit moins de 2 % des recettes du SAF).

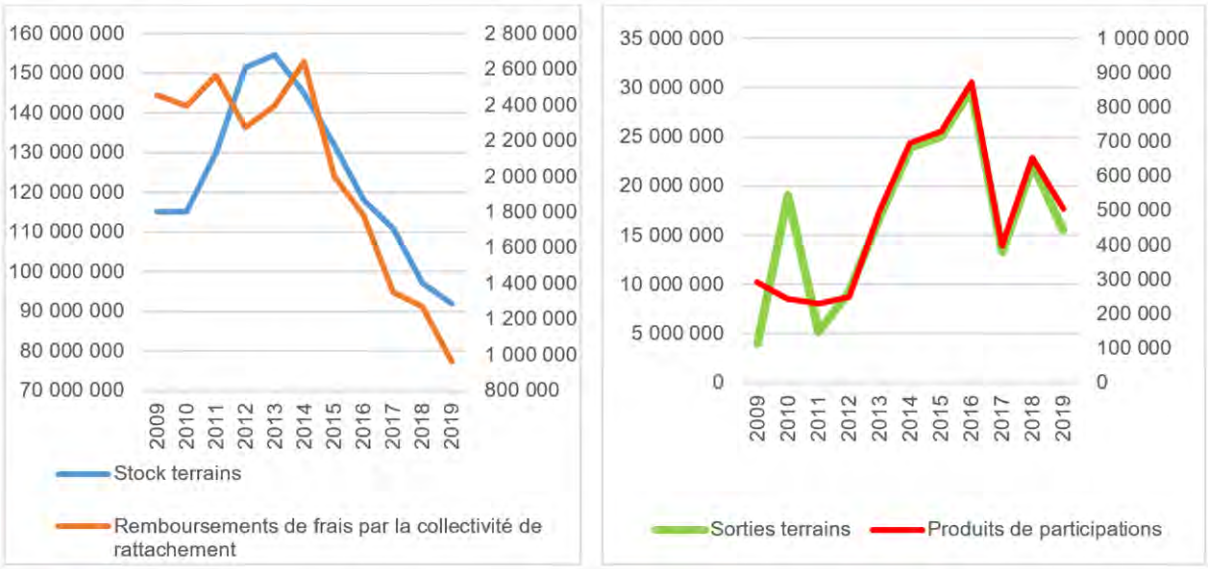
Le reste des produits du SAF est très sensible à l'activité :

- Les remboursements des frais[25] (en moyenne 43 % des produits courants sur la période sous contrôle) correspondent aux remboursements, par les collectivités bénéficiaires et le département, des charges financières (intérêts des emprunts ayant financé l'acquisition) supportées par le SAF pour le portage des terrains. Le niveau de ces remboursements décroit sur la période sous contrôle (- 52 %). Ces remboursements ayant lieu tout au long du portage et selon le tableau d'amortissement de l'emprunt[26], cette diminution est à lier avec celle du stock total de terrains sur la période. Ces versements ayant vocation à rembourser des charges liées au portage, cette diminution n'a, en principe, aucun effet sur l'équilibre financier du SAF.

[23] Le résultat courant intègre le résultat courant non financier et le résultat financier. Il intègre donc toutes les composantes du résultat hormis le résultat exceptionnel.
[24] Comme précédemment, les charges et les produits courants intègrent le courant non financier et le financier. Ils intègrent donc tous les produits et charges, hormis les exceptionnels.
[25] Compte 70871.
[26] Voir point 3.4 du règlement d'intervention du SAF.

- Les produits de participation[27] (qui représentent moins de 20 % des produits courants sur la période), correspondent à la rémunération du SAF, payée par les collectivités bénéficiaires en fin de portage. Ils diminuent de 30 % sur la période sous contrôle. Cette diminution est à rapprocher de celle des cessions de terrains constatée sur (2017-2019) après un pic autour de 2013-2016. Cette rémunération est perçue à la clôture du portage[28].

Graphique n° 9 : Des ressources très élastiques à l'activité (2009-2019)



Note de lecture : Le SAF utilise compte 761 (produits de participations), en dépit de l'usage prévu par le M14 pour ce compte, pour enregistrer les « rémunérations » qu'il perçoit dans le cadre des conventions de portage.

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Outre la diminution des rémunérations du SAF liée à la diminution des cessions, une autre explication de la fragilité de sa situation financière porte sur l'activité locative.

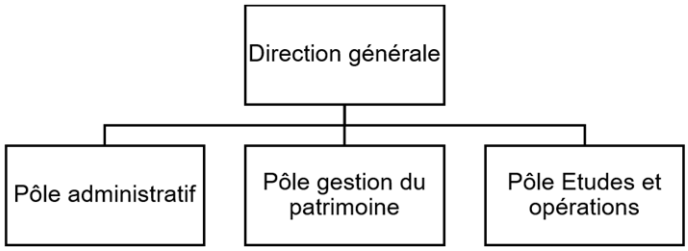
Au cours de la période 2015-2019, les produits de location ont certes augmenté, passant de 750 000 € à 1 128 813 €, alors même que le stock du SAF diminuait (notamment grâce à la signature d'un important bail sur la période). Toutefois, sans donnée issue d'une comptabilité analytique relative aux charges de remise en état des biens loués, il est impossible de déterminer si cette activité est profitable ou déficitaire, et dans quelle mesure.

4.3.3 L'évolution des charges à surveiller et à contenir

Pour remplir ses missions, le SAF dispose d'une structure administrative très légère. Fin 2020, le SAF comptait onze agents, y compris un directeur général. Le directeur actuel, a pris ses fonctions le 2 octobre 2017. En 2018, le SAF s'est doté d'un organigramme qui divise l'activité de ses agents en trois pôles.

[27] Compte 761.
[28] Voir point 5.1 du règlement d'intervention du SAF.

Organigramme n° 1 : L'organisation des services du SAF[29]



Source : CRC, à partir des données fournies par le SAF

Les dépenses de « train de vie » du SAF sont très modestes. Les élus ne perçoivent pas d'indemnités pour siéger au sein du comité syndical et, depuis 2016, aucun frais de représentation des élus n'est comptabilisé. De même, les frais de colloques et de séminaires, les charges du compte « fêtes et cérémonies », ou encore celles du compte « voyages et déplacements » sont extrêmement faibles.

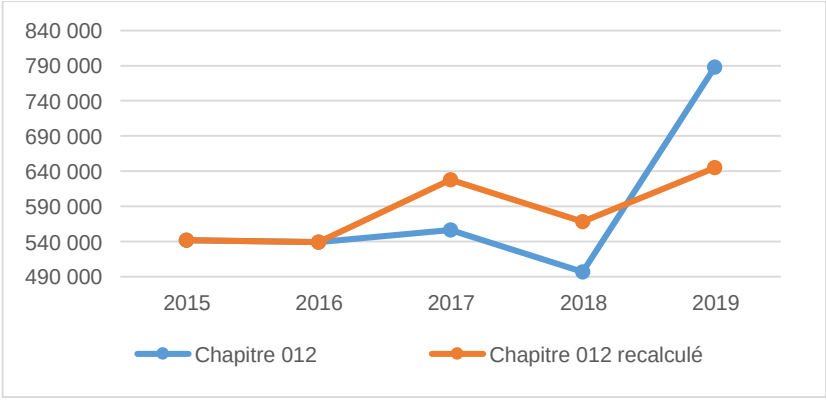
Toutefois, entre 2015 et 2019, certaines charges courantes progressent.

Les charges à caractère général (chapitre 011) affichent une progression mesurée de 8 % entre 2015 et 2019, notamment sous l'effet, comme le souligne le SAF, des augmentations des charges liées au gardiennage (compte 611 « prestation de services », + 347 % entre 2015 et 2019) et d'entretien et réparations (compte 615228, + 182 %).

Les charges de personnel (chapitre 012) affichent une croissance de 59 % entre 2018 et 2019, passant de 0,5 M€ à 0,8 M€. Cette augmentation s'explique par une anomalie financière et comptable : le SAF n'a remboursé au département la mise à disposition de son directeur, pour les années 2017 et 2018, qu'en 2019, année sur laquelle se sont donc cumulés trois exercices de paie du directeur. Pour supprimer l'effet de ce non-respect du principe de spécialisation des exercices, et donner une image plus fiable de l'évolution des charges de personnel, il est nécessaire de réaffecter ces sommes aux exercices auxquels elles se rattachent.

Une fois ce retraitement effectué, la croissance des charges de personnel est moins forte, mais elle demeure réelle (+ 19 %, soit + 0,1 M€ entre 2015 et 2019). Entre 2018 et 2019, les charges de rémunération des personnels titulaires augmentent de 15 % et celles des non titulaires de 47 % (augmentation des traitements indiciaires et remplacement de plus de quatre mois de deux agents en arrêt de travail).

Graphique n° 10 : La croissance des charges de personnel (2015-2019)



Note de lecture : Le chapitre 012 « recalculé » correspond à la réaffectation aux exercices auxquels elles se rattachent des charges de rémunération du directeur du SAF comptabilisées à tort en totalité en 2019.

Source : CRC, à partir des comptes de gestion et des grands livres

[29] Le pôle administratif gère, entre autres, les questions budgétaires, comptables et financières.

Cette augmentation – même si elle est à relativiser au vu de la faiblesse des effectifs du SAF – deviendrait problématique dans un contexte de baisse des acquisitions ou de nouvelles acquisitions qui ne génèrent aucune recette locative, comme les terrains de la Zac « Ivry Confluences » ou les berges de l'Yerres (cf. partie 2. Activité). L'évolution des charges, en particulier de personnel, doit donc être surveillée et contenue.

4.3.4 Conclusion sur la situation financière

Le fonctionnement du SAF est financé par les produits qu'il tire de son activité de portage et, en premier lieu, des « rémunérations » qu'il perçoit en application des conventions de portage au moment de la cession des terrains.

Avant la période sous contrôle, les finances du SAF étaient équilibrées par des subventions importantes de fonctionnement. Depuis 2015, la cotisation de fonctionnement versée par le département est de 40 000 € par an, auxquels s'ajoutent en moyenne 37 590 € de cotisations des autres membres, mais la subvention départementale était bien supérieure auparavant : 300 000 € en 2014 et même 500 000 € les années antérieures.

En 2015 et 2016, un niveau élevé de cessions a entrainé une nette croissance de la rémunération du SAF (tendance à l'œuvre depuis 2013, voir graphique n° 8), ce qui lui a permis d'atteindre l'équilibre financier en se passant de la subvention départementale. Toutefois, il n'est pas certain qu'il en soit de même à l'avenir.

Entre 2017 et 2019, la contraction – même si elle a été légère – des rémunérations du SAF, conjuguée à la croissance – elle aussi légère – de ses charges, a eu des effets de fragilisation assez visibles de sa situation financière. Les exercices 2018 et 2019 n'ont en effet été excédentaires que grâce à des produits exceptionnels (CF explications du tableau n° 11 *supra*). Le stock total de terrains (et donc de potentielles futures rémunérations) a baissé depuis 2015 et certaines charges de fonctionnement (coûts fixes difficilement modulables) se sont établies à un niveau supérieur à celui de 2015. En conséquence, l'équilibre financier du SAF n'est pas assuré.

Au cours des prochains exercices, celui-ci devra faire l'objet d'un suivi serré de la part des membres du SAF (notamment en s'intéressant au « résultat réel » tel que calculé précédemment), de manière à agir en conséquence.

Le SAF a indiqué être confiant à l'égard de sa situation financière pour les prochains exercices : il anticipe la poursuite des cessions générant au moment de la vente des rémunérations inscrites au budget de fonctionnement et des recettes d'investissement importantes prévues sur les trois prochains exercices.

Il compte sur la montée en charge de sa politique d'accroissement des revenus locatifs, qui, il est vrai, a déjà porté ses fruits sur la période sous contrôle ; en contrepartie les cessions s'accompagnent de la perte des revenus locatifs générés sur les biens vendus. Il constate depuis le début de 2021 une reprise des sollicitations des communes ; ces nouveaux projets font repartir à la hausse les acquisitions et donc ses rémunérations locatives.

Toutefois, si la situation financière du SAF devenait structurellement déséquilibrée, les membres seraient amenés à prendre des mesures difficiles. Les marges de manœuvre sont restreintes et il est probable que cela passera par une augmentation de la mobilisation financière des membres du SAF, soit en augmentant les montants versés par les collectivités pour financer son fonctionnement, soit en augmentant le taux de la rémunération du SAF.

Ainsi, si les tendances actuellement à l'œuvre se confirment, il est possible que les membres soient contraints de payer plus cher les services du SAF. S'ils ne le souhaitent pas, ils pourraient être amenés à s'interroger sur le devenir du SAF. Dans ce cadre, une réflexion sur un rapprochement avec un acteur plus important pourrait être envisagée.

5 L'AVENIR DU SAF

5.1 À la recherche de nouvelles interventions

Le SAF est à la recherche d'un nouveau modèle d'intervention auprès de ses adhérents tant par le portage long que par la production de logements sociaux, voire l'aide aux locaux d'activité économique ou la revitalisation commerciale. Sur la dépollution et démolition de friches, il ne peut intervenir seul, faute des ressources et de l'ingénierie nécessaires.

En 2016, période d'incertitude institutionnelle, le SAF a cherché à définir une nouvelle stratégie. Sa direction a imaginé une transformation en foncière, sous forme de SAS[30] adossée à une SEM ou SPL[31], pour pouvoir intégrer portage et construction, comme le fait une foncière institutionnelle : l'objectif recherché était d'acheter des terrains occupés par des activités industrielles ou logistiques vieillissantes pour assurer leur reconversion. Or ce type d'opérations présente des surcoûts de remise en état (démolition, dépollution, désamiantage), nécessite du temps et l'association de partenaires capables de porter une part du risque financier. Les adhérents n'ont pas donné suite à ce projet.

Le SAF a également questionné ses adhérents sur leurs attentes en termes de politique foncière et de pistes de financement au regard des mutations en cours. Les réponses reçues (20 communes sur 32) faisaient apparaître une préoccupation principale qui convergeait sur la durée du portage foncier :

- 15 communes souhaitaient soit une politique de réserve foncière de longue durée, soit une meilleure différenciation des durées de portage en fonction de la nature du projet (durées de portage supérieures aux 8 années maximum actuelles) ;
- deux autres thèmes se détachaient : l'élargissement de l'intervention du SAF sur les baux commerciaux et l'aide accrue aux communes en matière de construction de logements sociaux.

Depuis 2018, le SAF explore ces nouveaux champs. Ainsi, il prévoit de créer un fonds de minoration du prix du foncier (fonds de concours) dans le cadre d'opérations déterminées et sur des terrains acquis, qu'il aura portés ou cédés. Son objectif est d'accélérer la production de logements locatifs sociaux ou de projets d'aménagement en redistribuant une partie de ses recettes. Ce fonds serait alimenté par les pénalités financières réglées par les adhérents qui ne respectent pas le règlement d'intervention.

Un fonds de minoration peut jouer un effet levier pour développer le logement. Le SAF doit veiller à ne pas s'engager dans une logique de guichet mais définir ses critères d'intervention (périmètres les plus tendus où les opérations de mixité sont difficiles à équilibrer, projets contribuant à la qualité du cadre de vie).

Un second projet concerne l'aide à la revitalisation des commerces de proximité, envisagée avec la SEMAEST[32], SEM de la Ville de Paris, aménageur historique de l'Est parisien dans les années 80 et 90, tournée depuis vers la revitalisation du commerce et l'installation de commerçants ou d'artisans. La SEMAEST a créé en 2013 la Foncière Paris commerces avec la Caisse des Dépôts et Consignations et intervient dans des communes, bien au-delà de Paris. À la date de rédaction du présent rapport, aucune action n'était encore mise en œuvre avec le SAF.

[30] SAS : Société par actions simplifiée.
[31] SPL : Société publique locale.
[32] SEMAEST : Société d'économie mixte d'aménagement de l'est parisien.

5.2 Mettre un terme au millefeuille foncier

La coexistence de l'EPFIF et du SAF pose la question de leur superposition et de la régulation de leurs interventions.

En effet, les contribuables val-de-marnais – comme tous les contribuables franciliens – assument, d'une part, la charge de la taxe spéciale d'équipement qui contribue au fonctionnement de l'EPFIF et, d'autre part, la partie des impôts départementaux destinés au fonctionnement du SAF. Ils paient donc deux fois pour des services très proches. En effet, si depuis 2015, l'aide annuelle du département est de 140 000 € (40 000 € par an auxquels s'ajoutent environ 100 000 € pour les bonifications d'intérêt), au cours de la période précédente, cette aide oscillait, selon les exercices, entre 300 000 € et 500 000 €.

Par ailleurs, l'EPFIF peut faire du portage long, agir sur les fonciers complexes. Il intervient réellement dans la définition des projets en rédigeant le cahier des charges pour les futurs aménageurs. Il prend part aux jurys de concours d'aménagement, ce que ne fait pas le SAF.

La chambre a donc invité donc les membres du SAF à étudier l'opportunité de faire évoluer les modalités de son fonctionnement, voire à envisager sa disparition. D'autres structures similaires en France se sont transformées ou ont fusionné avec des établissements publics fonciers (le syndicat mixte d'action foncière du Puy-de-Dôme en 2006, l'agence foncière du Doubs en 2017). Tous ont écarté l'idée, considérant que le SAF intervient surtout sur des petites opérations, sur lesquelles l'EPFIF n'est pas positionné, et non sur des opérations d'intérêt national ou régional. On fera remarquer que la Zac Ivry Confluences, pour laquelle le SAF est intervenu, n'est pas une opération modeste.

Quoi qu'il en soit, face aux enjeux actuels de gouvernance et de développement de la métropole, l'inadéquation de sa forme juridique doit inciter à la réflexion.

À la date du rapport, la réflexion est ouverte sur l'avenir du SAF.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure 41

Annexe n° 2. Opération conclue entre l'EPT et le SAF 94 : la renaturation des berges de la rivière l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges 42

Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....43

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat d'action foncière du Val-de-Marne (SAF 94) a porté sur les exercices 2015 et suivants. Durant cette période, les ordonnateurs étaient les suivants :

- Gilles Delbos, de janvier 2015 à mai 2015,
- Alain Desmarest, de mai 2015 à novembre 2016,
- Évelyne Rabardel, de novembre 2016 à septembre 2021.

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Instruction	Date	Destinataire/Interlocuteur
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	9 décembre 2020 10 mars 2021 31 mars 2021	Mme Évelyne Rabardel M. Alain Desmarest M. Gilles Delbos
Entretien de début de contrôle	15 janvier 2021 30 mars 2021 16 avril 2021	Mme Evelyne Rabardel M. Alain Desmarest M. Gilles Delbos
Entretien de fin d'instruction	9 juin 2021 22 juin 2021 22 juin 2021	Mme Evelyne Rabardel M. Alain Desmarest M. Gilles Delbos

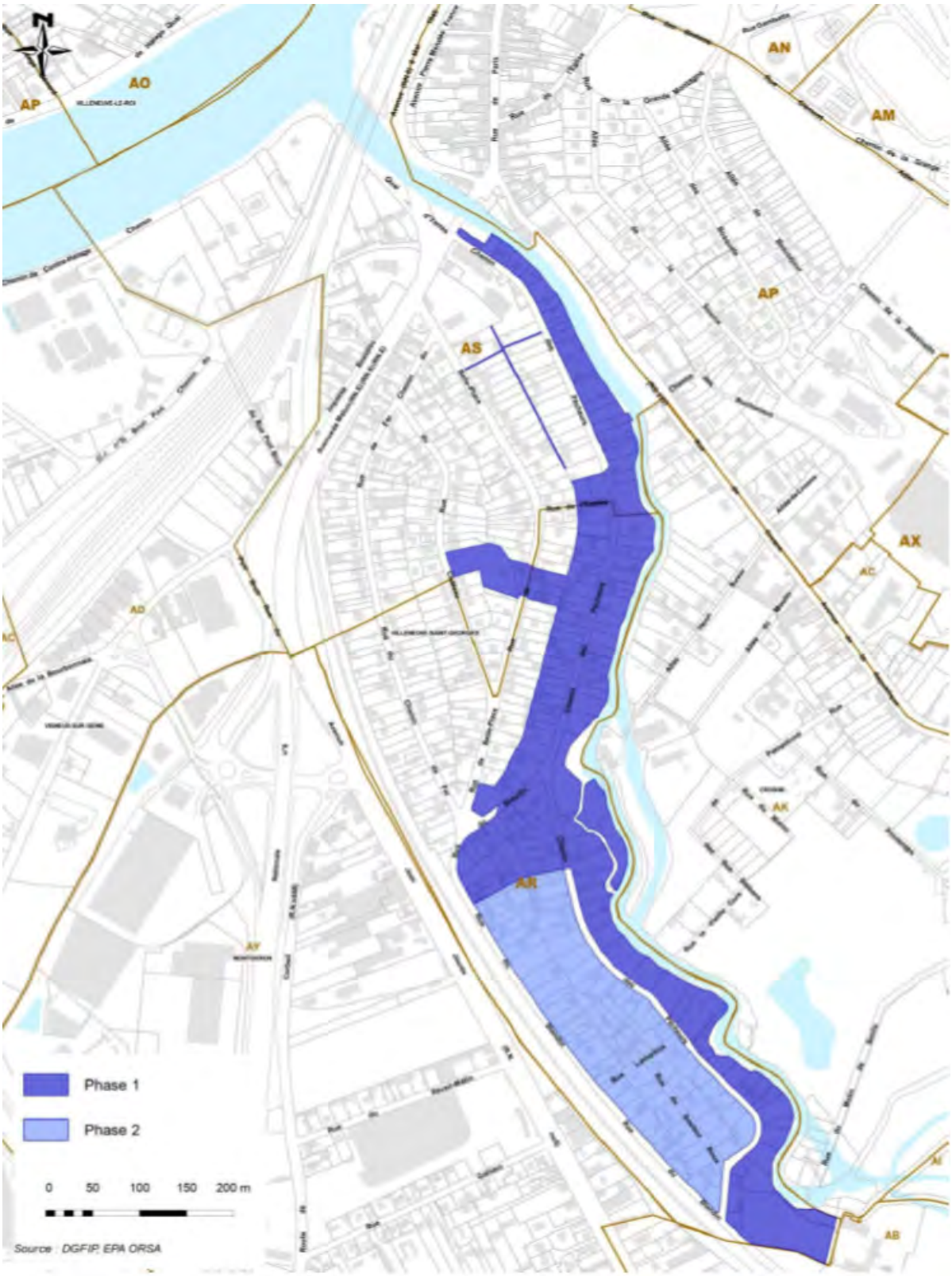
Délibéré concernant le :	Date	Participants
Rapport d'observations provisoires	8 juillet 2021	M. Royer, président de section, Mmes Pelletier, Catta et Cortot, premières conseillères

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations provisoires	5	20 septembre 2021	Président en fonction Trois anciens présidents Président du Conseil départemental du Val-de-Marne
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	10	20 septembre 2021	Président de l'EPT GOSB Président de l'EPT GPSEA Président de l'EPT PEMB Maire de Cachan Maire de Fresnes Maire d'Ivry-sur-Seine Maire de Villejuif Payeur départemental Directeur général Sadev EPFIF
	Nombre	**Date**	**Interlocuteur**
Réponses reçues au rapport d'observations provisoires	7	17/11/2021	Président du SAF
		23/11/2021	Département du Val de Marne
		15/11/2021	Président de l'EPT GOSB
		10/11/2021	Président de l'EPT GPSEA
		3/11/2021	Maire de Villejuif
		15/11/2021	Directeur général de la Sadev
		28/10/2021	EPFIF

Délibéré concernant le :	Date	Participants
Rapport d'observations définitives	17 Février 2022	M. Royer, président de section, MM. Dedryver, Gillet et André, premiers conseillers, Mmes Singeot et Cortots, premières conseillères

Document	Nombre	Date	Destinataire
Envoi du rapport d'observations définitives	5	01/04/2022	Président en fonction Trois anciens présidents Président du Conseil départemental du Val-de-Marne
Envoi d'extraits du rapport d'observations définitives			
Réponses reçues au rapport d'observations définitives	**Nombre**	**Date**	**Interlocuteur**
	1	09/05/2022	Président du SAF

Annexe n° 2. Opération conclue entre l'EPT et le SAF 94 : la renaturation des berges de la rivière l'Yerres à Villeneuve-Saint-Georges



Source : convention de financement EPA ORSA-MGP-EPT-CD94 – phase 1, juin 2019

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

CAF	Capacité d'autofinancement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CRC	Chambre régionale des comptes
EPA	Établissements publics d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissements publics fonciers
EPFIF	Établissement public foncier Île-de-France
EPFL	Établissements publics fonciers locaux
EPT	Établissements publics territoriaux
GOSB	Grand-Orly Seine Bièvre
GPE	Grand Paris express
GPSEA	Grand Paris Sud Est Avenir
NOTRé	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PPI	Programme pluriannuel d'investissement
Sadev	Société d'aménagement et de développement des villes et du département
SAF	Syndicat d'action foncière
SEM	Société d'économie mixte
SEMAEST	Société d'économie mixte d'aménagement de l'est parisien
SIDECO	Société d'ingénierie et de développement économique
Zac	Zone d'aménagement concertée

RÉPONSE

DE MONSIEUR JACQUES-ALAIN BENISTI PRÉSIDENT DU SYNDICAT D'ACTION FONCIÈRE DU VAL-DE-MARNE (*)

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

De: correspondancejf
Envoyé: lundi 9 mai 2022 17:37:55
À: LÊ, Louis
Sujet: depot de la réponse définitive au rapport 2022-0013R de la part de Karima HAMDANE
Confidentialité: Normale

Cour des comptes — Chambres régionales & territoriales des comptes

Chambre Régionale des Comptes d'Ile-de-France
G/0293
Le 09/05/2022
ARRIVÉE AU GREFFE

Bonjour Monsieur LE,
Je vous prie de trouver ci-joint la réponse au contrôle n° 2020-0150-Rapport n° 2022-0013R.

Bien cordialement.

Bonjour Louis Le,

Karima HAMDANE a mis en partage 1 fichier(s) à votre attention :

- Réponse définitive au rapport de la CRC signée.pdf

Pour télécharger les fichiers, cliquez sur le lien ou copiez-le dans votre navigateur : https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/

Accès au site Correspondance des Juridictions Financières

*

SAF 94 SYNDICAT D'ACTION FONCIÈRE DU VAL-DE-MARNE

Réponses écrites à la synthèse et aux conclusions du rapport de la CRC

2021-0101-R

1. Remarques générales.

Dans le rapport définitif reçu le 6 avril 2022, nous constatons que la CRC conforte ses observations rédigées dans le rapport provisoire, en particulier sur le portage des terrains sur Ivry-Confluences et sur l'avenir du SAF94.

Malgré des réponses apportées par le SAF94 aux premières observations (octobre 2021), par des commentaires précis et argumentés juridiquement, la CRC confirme sa recommandation concernant le portage temporaire pour le compte de la ville d'Ivry et l'EPT Grand -Orly Seine-Bièvre de terrains appartenant à SADEV sur l'une des plus grandes opérations d'aménagement en Ile de France, le projet Confluences. Il est question ici d'un vaste projet d'aménagement public et d'un portage foncier long pour permettre l'installation de la future gare de métro de la ligne 10 à Ivry. Il s'agit d'un projet d'intérêt public où les 2 collectivités concernées font appel au SAF94 pour sa capacité de portage, dans le respect de ses orientations, pour un prix recalculé au plus juste en fonction des travaux d'aménagement déjà réalisés et pour laquelle la régularité juridique n'est pas contestable. Tous les éléments de contexte justifiant notre portage sont à retrouver dans le développement qui suit cette introduction.

Quant à l'avenir, la CRC entérine son analyse rappelant que le SAF94 a une faible valeur ajoutée pour les enjeux fonciers de la métropole et pour la régulation du prix du foncier, affirmant qu'il ne peut intervenir sur des opérations complexes car son règlement d'intervention ne serait pas adapté à des portages longs ce qui le conduirait à revendre à l'Epfif.

La chambre conclut qu'il faudrait désormais envisager un rapprochement avec l'Epfif, voire une fusion avec l'Etablissement public, considérant qu'il y a inadéquation entre la forme juridique du Saf et l'organisation institutionnelle de la métropole.

Pourtant l'Epfif dans sa réponse initiale à la CRC invalidait ce schéma de rapprochement considérant les 2 types de modèles économiques très différents et rendant cette proposition trop complexe dans sa mise en œuvre. Il précisait par ailleurs qu'il n'y avait aucun problème à avoir le SAF94 et l'Epfif sur un même territoire dans la mesure où les stratégies inscrites dans une logique de régulation ne sont ni différentes, ni concurrentielles, reconnaissant également l'intervention spécifique du SAF94 en direction des communes.

L'Epfif ne souhaite pas ce rapprochement mais une concertation régulière sur nos transactions pour être encore plus complémentaire dans nos actions.

Quant au Département, il a rappelé dans sa réponse la souplesse d'intervention du SAF94, plébiscitée par les communes de façon unanime, faisant du syndicat un outil complémentaire de l'Epfif.

Il mesure et confirme que les membres du SAF94 font appel à lui car il représente un outil de proximité à bonne échelle, lui permettant une grande réactivité, sur des périmètres parfois conséquents, aussi bien que sur du foncier isolé, en dents creuses et dans le diffus, c'est-à-dire sans périmètre d'intervention prédéfini.

IL insiste ainsi pour souligner le rôle essentiel du SAF94. Le supprimer ne serait pas une bonne proposition pour le devenir du territoire val de marnais. Au contraire, cela reviendrait à priver les communes d'un soutien important dans la mise en œuvre de leurs projets de développement urbain et économique, dans un contexte d'une part, de raréfaction des moyens aux collectivités et d'autre part de hausse du coût du foncier.

La gouvernance du SAF 94 reflète ainsi, tout simplement, la réalité de son assise territoriale qu'est le territoire val-de-marnais. Dès aujourd'hui, c'est en premier lieu aux membres actuels du SAF94 de faire vivre le fait intercommunal et ils le peuvent par l'intermédiaire des EPT.

2. Concernant les recommandations de régularité.

Recommandation régularité 1 :
Se conformer à la réglementation en matière de contenu des rapports d'orientation budgétaire

Cette recommandation a été mise en œuvre dès le Rapport d'Orientations Budgétaires 2022, et sera poursuivie lors des prochains exercices budgétaires.

Recommandation régularité 2 :
Adopter une comptabilité de stocks, comme le permet la M14, pour une meilleure lisibilité de l'activité

La comptabilité du SAF94 est sur le modèle de la nomenclature M14, sans mise en œuvre d'une comptabilité de stock pour les actifs fonciers en portage.
Toutefois, le SAF94 s'est doté d'une organisation lui permettant d'identifier spécifiquement les charges liées à chaque portage, les dissociant ainsi des charges de fonctionnement de la structure.

Pour le rattachement de chaque dépense ou recette au portage concerné, l'identifiant unique affecté au bien est alors reporté dans chacun des mouvements comptables.

Ainsi à tout moment et notamment sur interrogation de nos interlocuteurs de la CRC, le SAF94 a été en mesure de présenter les dépenses et recettes afférentes à chaque portage.

De plus, en février 2020, le SAF94 s'est doté d'un outil de comptabilité nouveau et performant permettant une vue transversale de l'activité foncière, le logiciel KALIOPEE. Compte tenu des délais requis pour la création des spécifications, KALIOPEE a été mis en production en mars 2021.

Toutefois nous prenons bonne note de cette recommandation et envisageons de la mettre en œuvre à compter du 01/01/2023. En effet, au cours de l'exercice 2022, nous travaillerons en partenariat avec nos interlocuteurs (Payeur Départemental et prestataire informatique en ce qui concerne le logiciel comptable) à préparer ce changement, applicable au prochain budget. Dans le même temps le SAF94 adoptera la nouvelle nomenclature comptable la M57, à la demande et sous le contrôle de la Paierie Départementale.

Recommandation régularité 3 :
Veiller à appliquer correctement le règlement d'intervention, notamment dans le calcul des prix de cession.

Pour la CRC, sur le calcul du prix de certaines cessions il ressortirait une moins-value du fait de la non reprise de la quote-part de 10% apportée par l'adhérent au moment de l'acquisition.

Pour autant, le SAF94 ne revend jamais à perte puisque la somme appelée au titre de la cession est au moins égale aux coûts totaux supportés par le SAF94, soit le prix du foncier, la gestion des biens, la démolition... Incluant les 10% versés par la commune et la rémunération du SAF94 (3%).

De même, la cession est transcrite en comptabilité par nature comptable, suivant les montants composant le prix de cession, notamment :

- Une recette au 775 pour la valeur du foncier
- Une recette au 761 pour la rémunération du SAF94.

La totalisation de l'ensemble correspondant au prix de cession porté à l'acte.

Nous prenons cependant acte des observations faites.

Nous engageons en ce début 2022 un cabinet comptable spécialisé en Finances Publiques. Il nous accompagne pour nous préparer à la comptabilité de stock et former techniquement les agents comptables à bien intégrer ces nouvelles règles et bonnes pratiques.

→ **Un règlement d'intervention en évolution.**

En 2018 le SAF94 a modifié son règlement vis-à-vis des risques de contournement des règles par des villes qui tenteraient de s'octroyer des plus-values en revendant des biens portés par le SAF94 grâce à ses fonds publics.

L'arsenal de pénalités, la règle de retour à meilleure fortune sont à faire évoluer régulièrement afin d'être dissuasif vis-à-vis de ces tentatives d'enrichissement ou de contournement du règlement d'intervention.

En 2022-2023, ce chantier sera ouvert à nouveau pour consolider nos principes, lutter contre la spéculation et améliorer notre capacité de régulation des prix.

D'ores et déjà malgré ce que dit le rapport de la CRC, le SAF94 a fait évoluer ses durées de portage pouvant les adapter et les rallonger en fonction du type de projet et des difficultés rencontrées pour la sortie de l'opération.

3. Les recommandations de performance.

Recommandation de performance 1 : *Afin de lutter contre la spéculation foncière, donner la priorité aux cessions directes aux opérateurs (aménageurs, promoteurs, SEM, bailleurs sociaux) et éviter le plus possible les rétrocessions aux communes*

Il faut ici rappeler que la finalité n'est pas de céder le foncier porté par le SAF94 aux communes mais bien à l'opérateur qu'elles désignent.
Cette règle directement liée à la mission principale du SAF94 lui permettant de se substituer financièrement à ses adhérents tout au long du processus de portage foncier, est en permanence rappelée aux collectivités adhérentes.
Revendre à l'opérateur désigné par la ville au prix conventionné dans la convention de portage est la garantie de la réussite de notre mission, particulièrement en évitant toute spéculation foncière.

Cette observation rappelée également au chapitre 2.3.2 du document porte essentiellement sur des statistiques mettant en exergue par le volume important des biens concernés, la cession du foncier, dans le passé, aux villes de Villejuif et Cachan.

→ **Le cas de Villejuif :**

Sur la période 2017-2020, le SAF94 a rencontré des difficultés avec la commune de Villejuif.
Celle-ci, en refusant l'application des conventions passées entre l'ancienne municipalité et le SAF94, a modifié à son avantage le fruit et le travail du portage par le SAF94.

Faute de transaction possible, le syndicat s'est vu dans l'obligation de revendre à la Ville l'ensemble des acquisitions des 10 dernières années.
Ce qui est tout à fait contraire, comme le souligne le rapport de la CRC, aux finalités du portage foncier par le SAF94.
Villejuif, à cette époque, était un des utilisateurs important du SAF94 (6 périmètres pour 15 millions d'€).
La Ville a profité de cette situation pour revendre les biens à des promoteurs avec des plus-values à la clé.

La Ville s'est vue appliquer des pénalités financières et le SAF94 n'a plus engagé, à cette époque, de nouveaux projets avec la commune.
Cette dérive a participé grandement aux volumes des biens revendus directement aux communes sur la période étudiée.

→ **Le cas de Cachan.**

L'autre commune ayant participé à ce détournement de la finalité de l'intervention du SAF94, n'a pas fait aboutir ses projets immédiatement à la cession du foncier.

Par la suite, elle en a tiré des profits par des reventes à des promoteurs dans le cadre de son projet pour l'aménagement urbain autour de la future gare du Grand Paris Express, métro ligne 15.

La cession des biens indirectement a généré une plus-value et des pénalités ont été versées par la Ville au SAF94.

Depuis cette période très ambigüe dans la relation avec la Ville, le SAF94 a fait évoluer ses modalités d'intervention. La Ville de Cachan, quant à elle, a revu sa relation contractuelle avec le SAF94.

Le dernier périmètre en portage à proximité de la future gare du GPE en apporte la preuve. Ce dernier n'étant pas encore totalement maîtrisé, le SAF94 a accepté, d'une part de proroger son portage à deux reprises pour poursuivre la maîtrise foncière, et d'autre part pour que la Ville puisse engager une procédure d'expropriation avec le SAF94 pour bénéficiaire de la DUP.
Cette pratique ancienne ayant débouchée sur la dérive décrite ici est aujourd'hui abandonnée par la ville.

Recommandation performance 2 : *Mettre fin au portage temporaire par le SAF de terrains apportenant à la Sadev 94 car il équivaut à une aide financière déguisée apportée à cette société.*

→ Les relations avec SADEV 94.

Il sera, d'une part, évoqué les relations générales avec SADEV 94 et, d'autre part, contesté la position de la CRC concernant la ZAC « Ivry-Confluences »

a. Les relations générales avec SADEV 94 abordées à différents moments du rapport.

Le SAF94 réalise du portage foncier pour le compte des Villes et des opérateurs qu'elles désignent. SADEV 94 est un opérateur parmi d'autres avec qui travaille le SAF94.
Ce n'est pas le SAF94 qui choisit l'opérateur mais bien la Ville ou l'EPT, dans le cadre des règles qui leurs sont applicables, notamment aux termes de procédures de mises en concurrence.
Il faut ici rappeler que SADEV 94 est l'aménageur du Département et de 17 communes du 94 ; il n'est pas étonnant qu'on retrouve la société mixte comme acteur auprès du SAF94 lors des cessions foncières pour réaliser des opérations sur l'ensemble du territoire départemental.

Le graphique n°3 (page 13 du rapport de la CRC) montre que pour un volume total des cessions sur la période étudiée d'un total de 105 Millions d'€, le montant cédé à SADEV 94 est de 14 Millions d'€, soit 13,3% de l'ensemble des biens vendus. Ce chiffre confirme que SADEV 94 est loin d'être le principal bénéficiaire de l'activité du SAF94.

Quant aux durées de portage, elles sont rallongées par une nouvelle convention quand une opération ne peut sortir dans les délais. Cette dérogation est accordée à l'adhérent quel que soit son opérateur, SADEV 94 ou tout autre acteur.

Concernant la ZAC « Pologne » à Villeneuve Saint Georges, la prolongation n'est pas le fait de la collectivité ou de l'aménageur ; le projet est bloqué par l'Etat au regard des règles encadrant la construction sur les couloirs aériens et le plan d'exposition au bruit de l'aéroport d'Orly.

L'exemple du portage sur Champigny, les Hauts Bonne Eau, sous-entendu pour le compte de SADEV 94, est erroné. A ce jour, le foncier porté à la demande de la Ville n'est pas attribué à un opérateur et encore moins à SADEV 94. Il reste encore des incertitudes sur la finalité de cette opération et le SAF94 interroge toujours la ville, la pressant de confirmer son projet et son opérateur.

b. La ZAC « Ivry Confluences »

La Chambre Régionale des Comptes considère que l'acquisition par le SAF94, auprès de SADEV 94, des terrains situés dans le périmètre de la ZAC « Ivry-Confluences », constituant une unité foncière, serait une aide prohibée au regard du droit régissant les relations entre les collectivités et les SEM, voire une subvention déguisée, au motif qu'elle serait supérieure à l'estimation du service France Domaine.

Le SAF94 conteste tant la qualification d'aide prohibée que de subvention déguisée pour ce qui concerne l'acquisition, aux fins de portage, des parcelles cadastrées AZ 43p (6291 m²), AZ 74 (9458 m²) et AZ 84p (1222 m²) se trouvant nues, libres d'occupation et prêtes à bâtir.

Il sera rappelé que, suivant délibération du 23 juin 2020, l'EPT GOSB a saisi le SAF94 en vue de la mise en œuvre d'une convention de portage foncier de ces terrains.

Suivant délibération du 9 juillet 2020, le conseil municipal de la Ville d'Ivry-sur-Seine a donné son accord à SADEV 94 pour que le tènement de 16 971 m² fasse l'objet d'un portage foncier par le SAF94, pour une durée de huit années.

Un projet public, un portage stratégique.

Ainsi, à la demande de ses membres, le SAF94 a décidé d'acquérir les terrains en question, acquisition formalisée par délibération de son Bureau Syndical en date du 25 juin 2020 ainsi que par la souscription d'une convention de portage foncier quadripartite (SAF94 – SADEV 94 – EPT GOSB – Ville d'Ivry-sur-Seine) en date du 18 août 2020.

Cette acquisition procède du retard pris dans la décision de prolongation de la ligne de métro n° 10, par Ile-de-France Mobilités, jusqu'à Ivry-sur-Seine, ayant pour conséquence de différer le développement urbain des terrains et leur commercialisation.

Il est cependant constant que ces derniers ont pour vocation d'accueillir des voies nouvelles, supportant notamment une ligne de transport collectif en site propre (TCSP), et des programmes de logements.

La vocation de ces terrains, situés dans un périmètre et pour une opération déclarée d'utilité publique, correspond pleinement aux missions du SAF94 dont les statuts prévoient qu'il a pour objet d'apporter son concours à toutes acquisitions immobilières, pour le compte d'une collectivité membre, « *dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain et de renouvellement urbain* ».

Afin de satisfaire ces objectifs, le SAF94 peut notamment « *intervenir dans le cadre de conventions avec les collectivités locales et EPCI membres du syndicat pour acquérir en leur nom et leur rétrocéder, directement ou à l'aménageur désigné par elles, des terrains ou immeubles destinés à la réalisation des opérations d'aménagement* ».

Il est ainsi expressément prévu l'intervention du SAF94 au sein ou en vue d'opérations d'aménagement, pour le compte de collectivités membres, ce qui est le cas en l'espèce.

Le SAF94 y trouve d'ailleurs un intérêt puisqu'il est rémunéré à cette fin.
Les collectivités publiques y trouvent également un intérêt puisqu'un portage de longue durée leur est assuré.

L'opération contestée entre donc bien dans les missions dévolues au SAF94.

Le prix d'acquisition, aucune irrégularité.

S'agissant, en deuxième lieu, du prix d'acquisition des terrains, la Chambre Régionale des Comptes considère qu'il est plus de deux fois supérieur à l'estimation du service France Domaine et en infère une subvention déguisée.

Mais c'est éluder que le service France Domaine a évalué les biens suivant leur consistance à la date de saisine et non suivant leur coût de revient.

Or, il convient de rappeler que les parcelles vendues étaient, au moment de leur acquisition par SADEV 94, bâties et occupées par des locaux à usage d'activité.

Outre le coût d'acquisition, il n'a donc pas été tenu compte des diligences réalisées par cette dernière portant sur la démolition des biens, leur déconnexion et leur dépollution.

Ainsi, le service France Domaine a estimé la valeur des parcelles selon leur consistance de terrains nus, sans intégrer le coût exposé au titre des démolitions, de la neutralisation des réseaux, de la dépollution et des frais divers (honoraires de maitrise d'œuvre, taxes, etc.).
Et, pour être précis, la parcelle AZ 43p, d'une surface cédée de 6 291 m², fait ressortir un coût de revient de 6 929 845 € tandis que la parcelle AZ 74, d'une surface cédée de 9 458 m² et la parcelle AZ 84p, d'une surface cédée de 1 222 m², font ressortir un coût de revient de 4 843 257 € et 578 013 €.

Le coût total de revient est donc de 12 351 115 €, prix d'acquisition par le SAF94.

Aucune subvention déguisée n'a donc été accordée par le SAF94.
Ce dernier n'a, d'ailleurs, pas consenti le moindre avantage : l'acquisition a été faite au coût de revient et les biens seront revendus au prix de revient.

A nouveau, il y trouve son intérêt puisqu'il n'aura pas à exposer le coût d'une démolition si l'un des biens, bâti, était affecté de péril ou s'il révélait une pollution affectant d'autres parcelles.

Sur ce point, à propos de l'administration des terrains, la Chambre Régionale des Comptes insiste alors sur la « convention de transfert post cession » aux termes de laquelle le SAF94 transfère à la SADEV 94 la gestion des biens et en infère que la première cité « *ne pourra donc en tirer aucune recette de fonctionnement* ».

Cependant, les biens sont constitués de terrains nus, démolis et dépollués, de sorte qu'ils sont insusceptibles d'être mis en location et ne généreront aucune recette.

Au surplus, en application des dispositions de la convention de gestion, la SADEV 94 doit s'acquitter des charges fiscales relatives aux terrains et assurer leur gardiennage.

Il en ressort que le SAF94 n'a pas transféré la gestion de biens susceptibles de produire un revenu, dont il se serait départi, mais, au contraire, qu'il a transféré une charge.

Au total, aucune irrégularité ne saurait être reprochée au SAF94.

Sur le plan juridique.

La Chambre Régionale des Comptes cite alors les articles L.1511-1 à L.1511-7 du CGCT pour étayer le grief, inexistant, de subvention déguisée et y voir, à tout le moins, une aide économique prohibée.

Le SAF94 ne peut suivre le raisonnement conduit et, pour se convaincre de sa position, il n'est que de rappeler que les articles L.1511-1 à L.1511-7 du CGCT sont intégrés dans le livre cinquième du code, titre I relatif au « développement économique ».

Or, la SADEV 94 dispose d'une concession d'aménagement dont certaines des dispositions, notamment financières, intègrent les dispositions impératives de l'article L.1523-2 du CGCT, lequel est également compris dans le livre cinquième du CGCT, mais titre II relatif aux « sociétés d'économie mixte locales ».

Et le dernier alinéa de l'article L.1523-2 du CGCT de prévoir que « *les concours financiers visés au présent article ne sont pas régis par les dispositions du titre I^er du présent livre* ».

Ainsi, les dispositions citées par la Chambre Régionale des Comptes, articles L.1511-1 à L.1511-7 du CGCT, pour articuler le grief de l'octroi d'une aide économique irrégulière, ne sont pas applicables en l'espèce.

En conséquence, au bénéfice de l'ensemble de ces éléments de réponse, le SAF94 n'a commis aucune irrégularité en procédant à l'acquisition, dans le cadre d'une opération d'aménagement déclarée d'utilité publique et poursuivant un objectif de satisfaction de l'intérêt général, des parcelles cadastrées AZ 43p, AZ 74 et AZ 84p conformément à ses statuts et aux missions qui lui sont confiées.

Recommandation performance 3 : *Établir un PPI conformément au règlement intérieur et à la convention de partenariat signée avec le conseil départemental.*

Nous suivrons également cette recommandation. L'établissement du PPI est, en effet, inscrit dans nos statuts et dans la convention partenariale avec le CD. Nous rappellerons ici que la période 2019-2021 a été quelque peu mouvementée et soumise, outre l'état d'urgence sanitaire affectant les activités, aux incertitudes rencontrées à chaque période électorale.

Il est d'ores et déjà prévu de présenter un PPI, 2022-2024 avec la réserve qu'il est difficile de monter une programmation précise pour les acquisitions. Il est en effet plus facile d'anticiper et prévoir les cessions même si nous vérifions régulièrement que ces ventes peuvent être décalées dans les calendriers en raison de retard de programmation des opérations dus aux collectivités, à leurs opérateurs ou pour des raisons liées à l'environnement juridique du projet.

Recommandation performance 4 : *Apurer au plus vite les comptes en lien avec la paierie départementale (s'assurer de la correspondance entre l'état de la dette, l'inventaire et le compte de gestion, régulariser les anciennes subventions d'investissement versées).*

Il a été convenu que la mise en œuvre de cet apurement sera réalisée en stricte collaboration avec la Paierie Départementale d'autant que la méthode envisagée impactera uniquement le compte de gestion. D'ores et déjà, les étapes sont identifiées.

Dans le cadre des préconisations du rapport de La CRC, puis au terme de la réunion de coordination menée avec la Pairie Départementale et compte tenu de l'ampleur des travaux à mener, l'ordre de priorité a été convenu comme suit entre les deux structures : Mise en concordance de l'actif, puis de la dette et apurement du compte 13141.

Notre deuxième sujet à traiter en collaboration étroite sera le passage à la M57 au 1er janvier 2023 à la demande express de la Paierie Départementale, chantier et transformation en profondeur qui auront des conséquences sur notre gestion comptable.

Jacques-Alain BENISTI
Président du SAF94

République Française
SAF'94
Département du Val-de-Marne

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

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

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france