



**Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais**

Date de notification : 06/07/2011
Date de communicabilité : 08/07/2011

ROD.0503

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Établissement public de gestion immobilière du Nord – Pas-de-Calais (EPINORPA) -

(Département du Nord)

2^{ème} PARTIE

SUIVI, LE CAS ECHEANT, DE LA REPONSE DES ORDONNATEURS

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
I. PROCEDURE	4
II. OBSERVATIONS DEFINITIVES	4
I- DEVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE.....	4
A - Organisation institutionnelle et ressources humaines.....	4
1 - Développement du groupe Maisons & Cités	4
a - Un développement stratégique au-delà du cadre et des objectifs initiaux.....	5
b - Méconnaissance des limites du principe de spécialité d'Epinorpa	5
2 - Le coût financier de ce développement	6
a - Un besoin de liquidités.....	7
b - Un niveau de capitaux propres sous surveillance.....	7
c - Un coût supplémentaire par rapport au plan initial de financement.....	7
B - Gouvernance	8
1 - Orientations stratégiques et contrôles du conseil d'administration.....	8
2 - Un bureau « constitué » mais jamais « réuni »	8
3 - Le renforcement du rôle des collectivités territoriales.....	9
a - La garantie d'emprunt.....	9
b - Leur présence au sein du conseil d'administration	9
1) Leur rôle dans la définition de la stratégie de développement et dans la gouvernance	10
2) Leurs actions de contrôle.....	10
3) Le rôle d'Epinorpa comme outil de mise en œuvre de la politique de logement social	11
II - SITUATION COMPTABLE ET FINANCIERE	11
A - Fiabilité des comptes.....	11
1 - L'absence de comptabilisation de provisions pour risques.....	12
2 - La subvention de 25,5 M€ versée à Soginorpa.....	12
B - Analyse financière.....	13
1 - Analyse financière des comptes d'Epinorpa.....	13
2 - Analyse financière des comptes consolidés Epinorpa-Soginorpa.....	13
3 - Capacité de remboursement de l'emprunt obligataire	14
RECOMMANDATIONS	15
ANNEXE 1 – COUT DE LA DIVERSIFICATION	16
ANNEXE 2 – ÉLEMENTS D'ANALYSE FINANCIERE.....	17

Synthèse

Créé par l'article 191 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite loi SRU, en date du 13 décembre 2000, Epinorpa, établissement public de gestion immobilière du Nord – Pas-de-Calais, est un établissement public régional à caractère industriel et commercial. Il détient la totalité des actions de Soginorpa, société de gestion immobilière du Nord – Pas-de-Calais, qui assure directement la gestion de 62 000 logements répartis sur l'ensemble du bassin minier.

Au fil des années, l'établissement public et sa filiale Soginorpa ont progressivement développé leurs activités avec la création de filiales sous l'enseigne « Maisons et Cités ». En particulier, le champ d'activité qui consistait, initialement à gérer et à réhabiliter les logements existants ainsi qu'à contribuer à l'habitat social et à la rénovation urbaine a été étendu à la construction-vente, à la promotion immobilière hors de l'habitat social et à l'exploitation d'un réseau d'agences immobilières. Au-delà du fait que cette diversification pèse pour le moment sur la trésorerie du groupe, elle pourrait s'avérer préjudiciable alors même que la mission principale de réhabilitation et de gestion du parc existant n'est pas pleinement remplie par Soginorpa et que la capacité de remboursement de l'emprunt obligataire n'est pas encore acquise¹.

La gouvernance du groupe doit être pleinement exercée par le conseil d'administration d'Epinorpa qui doit fixer les priorités et les orientations de chacune des filiales et en contrôler les modalités de réalisation. La définition d'un mandat plus précis au profit du président du conseil d'administration, représentant de l'associé unique et président de Soginorpa, ainsi que la délégation aux membres du bureau de véritables attributions, contribueraient à une participation plus effective du conseil d'administration d'Epinorpa à l'administration du groupe.

L'intervention des collectivités territoriales s'est initialement traduite par la garantie d'emprunt qu'elles ont accordée à Epinorpa lors du rachat des actions Soginorpa ; elle reste limitée à la désignation d'un nombre minoritaire de membres du conseil d'administration. Le groupe Maisons & Cités étant un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la politique de logement social au niveau régional, son action gagnerait à être mieux articulée avec celle des collectivités territoriales.

Les comptes produits par Epinorpa auraient été fiables et sincères s'ils avaient fait apparaître les provisions pour risques afférents aux contrats d'échanges de taux d'intérêt, d'autant plus que ces provisions ont été déclarées fiscalement, et ont conduit l'Etat à rembourser une créance de près de 50 M€ à Epinorpa.

Par ailleurs, une partie des liquidités correspondant à cette restitution, soit 25,5 M€, a fait l'objet d'un reversement d'Epinorpa à Soginorpa sous forme de subvention. En vertu de l'article L. 1511-1 du CGCT, celle-ci aurait dû être déclarée à la Région, afin d'être mentionnée dans un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire et d'être communiquée au représentant de l'Etat garant du respect du droit communautaire.

En 2014, Epinorpa devra être en mesure de rembourser l'emprunt obligataire de 458 M€ contracté pour l'acquisition de Soginorpa. Toutefois, la mobilisation à cette fin des liquidités et des réserves détenues par Soginorpa se heurte à une difficulté. Si les liquidités détenues par Soginorpa dès 2002 et progressivement accumulées par l'effet conjugué des emprunts contractés et des produits financiers sont effectivement abondantes, les réserves et les dividendes susceptibles d'être distribués par Soginorpa à son actionnaire unique, Epinorpa, étaient encore insuffisants au 31 décembre 2009, à hauteur de 260 M€.

¹ Cf. rapport d'observations relatif à Soginorpa sur ce point

I. PROCEDURE

L'examen des comptes et de la gestion d'Epinorpa a porté sur la période courant à partir de l'année 2002, selon les axes suivants : le développement et la gouvernance, la situation comptable et financière. Il s'agit de thèmes différents de ceux abordés dans le rapport d'observations définitives n° 466, arrêté le 22 avril 2010. L'entretien préalable prévu par les articles L. 243-1, R. 241-8, R. 241-14 du code des juridictions financières a eu lieu le 11 octobre 2010 avec M. Serge Janquin, ancien président, puis avec M. Jean-Pierre Kucheida, président en fonction.

Lors de sa séance du 28 octobre 2010, la chambre a formulé des observations provisoires, objet du présent rapport. Ces observations sont destinées, conformément aux articles L. 243-3 et R. 241-12 du code des juridictions financières au président du conseil d'administration et à son prédécesseur, pour la partie du rapport qui concerne sa gestion. Ces observations ont également été communiquées sous forme d'extraits aux personnes visées à l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

Un délai de deux mois leur a été accordé pour apporter une réponse écrite, et/ou demander à être entendus par la chambre.

M. Kucheida, représentant légal en fonction, a formulé une réponse parvenue à la Chambre le 15 février 2011. Les personnes destinataires d'extraits ont eu également l'occasion de formuler leur réponse dans le délai imparti.

Après avoir examiné les réponses reçues, la Chambre a arrêté les observations définitives qui suivent, lors de sa séance du 25 mars 2011.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - DEVELOPPEMENT ET GOUVERNANCE

A - Organisation institutionnelle et ressources humaines

1 - Développement du groupe Maisons & Cités

Ces dernières années, autour du binôme Epinorpa – Soginorpa, ont été créées plusieurs autres sociétés composant un groupe plus connu sous le nom de « Maisons et Cités ». Il comprend Maisons et Cités Habitat (*SA coopérative de production d'HLM, anciennement Accecura Habitat*), acquise en juin 2005, Maisons et Cités Immobilier (*SASU² détenue par Soginorpa*), créée en novembre 2006, Maisons et Cités Développement (*SAS détenue par Soginorpa et Adévia*), créée en mars 2007. En janvier 2008, a été créée la SAS « Centrale foncière régionale », en partenariat avec la société d'économie mixte locale Adévia, l'OPH Pas-de-Calais Habitat et Soginorpa. Le 28 février 2008, Epinorpa, Adévia, Pas-de-Calais Habitat et Partenord Habitat ont créé Unéo Habitat, un groupement d'intérêt économique. Enfin, il était prévu, en 2010, de créer une filiale commune avec Adévia, la Mutualité française et la Caisse des dépôts, afin de construire des équipements à caractère sanitaire et social (EHPAD).

Par ailleurs, depuis octobre 2005, Epinorpa détient une participation de 3,5 % (réduite à 2,8 % en 2008) dans la société d'économie mixte locale Adévia.

² SASU : société par actions simplifiée unipersonnelle et SAS : société par actions simplifiée

a - Un développement stratégique au-delà du cadre et des objectifs initiaux

La finalité³ de la création d'Epinorpa était d'acquérir et de gérer le patrimoine immobilier antérieurement détenu par la société « Charbonnages de France » (CdF). Son domaine de compétence est géographiquement limité à la région Nord – Pas-de-Calais, et organiquement circonscrit à la détention de participations dans des sociétés du groupe CdF. Les modalités de cette gestion étaient soit une exploitation directe par le rachat des immeubles, soit une exploitation indirecte par l'achat des actions de Soginorpa qui continuerait de gérer ces logements. La mention expresse par le législateur d'une possible participation dans les sociétés du groupe CdF traduit les modalités de cette exploitation indirecte.

Epinorpa peut également contribuer au financement de toutes actions en faveur de l'habitat social⁴ et du renouvellement urbain⁵. Cette formulation de son objet statutaire permet d'étendre les activités d'Epinorpa, et par voie de conséquence, du groupe Maisons & Cités. Le « financement de toutes actions » permet d'envisager tous les modes de gestion possibles, y compris la constitution ou le rachat de sociétés. Ainsi, grâce à cette disposition, le champ des activités susceptibles d'être mises en œuvre par Epinorpa et/ou par le groupe Maisons & Cités est suffisamment vaste, tout en restant délimité.

L'objet statutaire d'Epinorpa reste, en effet, centré sur la priorité donnée à la réhabilitation des maisons et cités des mineurs qui doit être combinée avec l'objectif de rembourser en 2014 l'emprunt obligataire de 458 M€ souscrit lors du rachat des actions Soginorpa.

Or, les activités de constructions neuves de « logements intermédiaires », de transactions immobilières et mobilières, de gestion de copropriétés et le lancement de partenariats avec des personnes non publiques écartent le groupe Maisons & Cités de son objet originel, alors que les objectifs initiaux qui lui ont été assignés n'ont pas encore été atteints.

Les besoins d'efficacité, de rationalisation et de complémentarité qui ont pu présider aux diverses filialisations, tout comme les qualifications juridiques du groupe « Maisons et cités » ou leur absence, sont sans effet sur les constats opérés.

b - Méconnaissance des limites du principe de spécialité d'Epinorpa

Pour Epinorpa, la modification statutaire de Soginorpa, intervenue le 20 mars 2007, vise la réalisation d'un « toilettage », destiné à mettre « *les choses un peu en conformité* » et à modifier le rôle du Conseil d'administration d'Epinorpa, du Président et du Comité opérationnel et stratégique, nouvelle dénomination du Comité de Direction.

³ Cf. Article 191 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴ L'habitat social est un terme générique qui regroupe l'ensemble des logements destinés, suite à une initiative publique ou privée, à des personnes à revenus modestes qui auraient des difficultés à se loger sur le marché libre. L'expression sert aussi à désigner le secteur économique constitué par ce marché immobilier et les politiques d'économie sociale qui président à son administration.

⁵ Le renouvellement urbain est une forme d'évolution de la ville, qui désigne l'action de reconstruction de la ville sur elle-même et de recyclage de ses ressources bâties. Cela vise en particulier à traiter les problèmes sociaux, économiques, urbanistiques, architecturaux, etc. de certains quartiers anciens et/ou dégradés, mais aussi à susciter de nouvelles dynamiques de développement notamment économiques, et à développer les solidarités à l'échelle de l'agglomération (meilleure répartition des populations fragilisées, au travers de l'habitat social notamment). Le renouvellement urbain désigne une action de reconstruction de la ville sur la ville à l'échelle d'une commune ou d'une agglomération.

Cette modification a également contribué à l'extension de l'objet social de Soginorpa qui se traduit par :

- la suppression des précisions relatives à la finalité de la gestion du patrimoine, qui devait « *permettre d'améliorer la vie des habitants du périmètre de l'ancien bassin minier* », ainsi que celles concernant les contraintes de la politique de location, qui devait tenir compte « *de la sociologie du pays minier* ». Malgré cette suppression la politique d'accession immobilière et de cession des terrains a été poursuivie ;

- l'ajout d'activités nouvelles : la construction d'immeubles, la réalisation de transactions immobilières et mobilières, l'acquisition, la gestion et la vente d'immeubles et toutes opérations qui y sont attachées (échanges, locations, sous-locations d'immeubles bâtis ou non bâtis ...), la réalisation pour son compte, comme au titre de prestataires de services, de travaux de tous ordres (entretien, maintenance...) portant sur les immeubles relevant de son patrimoine, la réalisation d'opérations commerciales et industrielles.

Jusqu'en 2007, l'objet social de Soginorpa était centré sur le patrimoine apporté par les Houillères. La possibilité de réaliser des constructions neuves et des transactions immobilières existaient antérieurement. Toutefois, les autres activités telles la participation directe ou indirecte à toutes entreprises ou sociétés, et la réalisation d'opérations mobilières, immobilières ou financières, devaient rester complémentaires et ne pouvaient être réalisées *qu'à la condition d'être rattachées à ce patrimoine originel*⁶.

Avec la modification des statuts de Soginorpa, les activités complémentaires sont devenues des activités supplémentaires à part entière, au même niveau que la gestion des cités minières. Soginorpa a, ainsi, acquis la capacité juridique à réaliser des constructions de nouveaux logements, des transactions immobilières portant ou non sur son propre patrimoine, des prestations de services de travaux de tous ordres, mais également des opérations commerciales et industrielles. Enfin, si la mention de l'autorisation des prises de participation dans le capital de toute société est maintenue en l'état, son application s'en trouve largement étendue par l'extension même de l'objet social de Soginorpa.

Soginorpa consolide ainsi juridiquement et a posteriori le développement du groupe « Maisons & Cités » (M&C).

M&C Développement a entrepris la construction de logements intermédiaires neufs, destinés à la vente, sur les communes de Liévin et de Bruay-la-Buissière mais rencontre des problèmes de commercialisation. La gestion des agences de M&C Immobilier est actuellement déficitaire. Des terrains ont été acquis sur la commune d'Hénin-Beaumont par la SAS Centrale foncière régionale à des prix très élevés, alors que le groupe M&C n'avait aucun projet particulier et qu'il s'est substitué à des engagements pris par d'autres personnes⁷.

Cette modification statutaire étend la compétence de la société au-delà du champ de compétence dévolu par la loi à Epinorpa. Cette extension par l'intermédiaire d'une filiale, méconnaît le principe de spécialité auquel Epinorpa est astreint.

2 - Le coût financier de ce développement

Malgré l'objet social restrictif d'Epinorpa et les objectifs prioritaires de réhabilitation qui lui ont été assignés, une stratégie ambitieuse de diversification a été menée à un coût financier non négligeable.

⁶ Mention dans les statuts de 1999 : « *participation* directe ou indirecte ... susceptible de concourir à la réalisation de son objet social ».

⁷ Cf. Rapport d'observations de la CRC relatif à l'examen de la gestion de la SAS CFR.

a - Un besoin de liquidités

Cette diversification des activités du groupe Maisons & Cités a nécessité de dégager plus de 10 M€ de liquidités pour financer des apports en capital (évalués à près de 2,5 M€), des dépôts en comptes courants d'associés (pour plus de 4 M€), le besoin en fonds de roulement afférent à des créances en attente de régularisation (pour près de 3,6 M€)⁸.

Outre les créances de Soginorpa non encore réglées par ses filiales et relatives à la convention de prestations de services, sont également en attente de régularisation les sommes payées pour acquérir au nom et pour le compte de la SAS CFR des terrains situés sur la commune d'Hénin-Beaumont.

Les résultats de l'activité des filiales sont globalement déficitaires, pour un montant cumulé global de près de 1,5 M€.⁹ Les dettes financières accumulées au fil des exercices représentent un montant global de près de 35 M€¹⁰.

b - Un niveau de capitaux propres sous surveillance

La situation de la filiale M&C Immobilier est préoccupante car elle se trouve dans la situation où ses capitaux propres sont inférieurs à la moitié de son capital social, et ce, depuis deux exercices consécutifs¹¹. En application de l'article L. 225-248 du code de commerce et compte tenu des dispositions de l'article 14 des statuts de M&C Immobilier du 20 décembre 2007, le représentant de l'associé unique a décidé le 21 octobre 2009, de ne pas dissoudre la société. Cette décision n'a que récemment¹² été publiée, afin de la rendre opposable aux tiers.

La reconstitution des capitaux propres à concurrence d'une valeur au moins égale à la moitié du capital social, suppose un résultat comptable de l'exercice 2010 suffisant. A défaut, M&C Immobilier devra choisir entre deux options avant le 31 décembre 2011 : la réduction de son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes, ou sa recapitalisation.

c - Un coût supplémentaire par rapport au plan initial de financement

La mise en œuvre de cette stratégie de diversification a nécessité et nécessitera encore d'y consacrer d'importants moyens humains et financiers.

Malgré la réalisation partielle des objectifs initialement définis lors du rachat des actions Soginorpa, le lancement progressif de cette stratégie de diversification se traduit par la fixation de nouveaux objectifs de constructions neuves, sociales ou intermédiaires, alors même que la mission prioritaire de réhabilitation enregistre des retards et n'est pas encore intégralement achevée.

Cette orientation a également pour conséquence de remettre en question l'équilibre du plan de financement adopté en 2002.

⁸ Cf. Annexe 1 – Coût de la diversification - Tableau 1 - Récapitulatif des liquidités investies par Soginorpa auprès de ses filiales.

⁹ Cf. Annexe 1 – Coût de la diversification - Tableau 2 - Éléments d'analyse financière des filiales – Résultats comptables.

¹⁰ Cf. Annexe 1 – Coût de la diversification - Tableau 3 - Éléments d'analyse financière des filiales – Dettes financières.

¹¹ Cf. Annexe 1 – Coût de la diversification - Tableau 4 – Evolution des capitaux propres de M&C Immobilier.

¹² La gazette du Nord – Pas-de-Calais du 26 janvier 2011 au 1^{er} février 2011.

B - Gouvernance

1 - Orientations stratégiques et contrôles du conseil d'administration

Suivant les dispositions réglementaires, et notamment de l'article 4 du décret n° 2002-358 du 15 mars 2002 relatif à Epinorpa, le rôle du conseil d'administration ne se limite pas à la gestion de l'établissement public. Il intervient dans l'orientation et le suivi des activités de sa filiale Soginorpa. En effet, il approuve le programme d'acquisition, de réhabilitation et de gestion des immeubles, il autorise les cessions d'immeubles, les emprunts, les participations financières et leur cession ainsi que les cautions et les garanties accordées à ses éventuelles filiales, il crée des commissions d'attribution des logements, il approuve les transactions ou autorise le directeur à transiger dans les conditions qu'il détermine, et il détermine la politique générale de recrutement du personnel de l'établissement.

Or, pour le groupe Maisons & Cités, Epinorpa et Soginorpa constituent « *deux entités juridiques distinctes* » et la détention par Epinorpa de 100 % du capital de Soginorpa doit être « *exclusive de toute ingérence* ». Suivant cette interprétation, Epinorpa aurait un « *rôle de holding animateur* », et Soginorpa, constituée sous la forme d'une société par actions simplifiées unipersonnelle (SASU), serait « *l'outil de filialisation par excellence* » qui permet de « *désigner comme président son associé unique, de prendre par voie de délibération unilatérale et sans formalisme, les décisions qui sont du domaine où la loi impose une décision collective* ». Par voie de conséquence, le conseil d'administration ne serait pas compétent pour décider les cessions des immeubles détenus par Soginorpa.

Cette interprétation restrictive des compétences d'Epinorpa ne paraît pas pouvoir être retenue. La circonstance que Soginorpa bénéficie de règles de gouvernance allégées du fait de son statut de société par actions simplifiées, ne saurait justifier une méconnaissance des attributions, dévolues par la loi et le règlement à son unique actionnaire Epinorpa. Cette qualité confère à Epinorpa toute légitimité et toute latitude pour fixer les orientations de chacune des filiales et contrôler leurs réalisations. A ce titre, le conseil d'administration détient expressément des dispositions de l'article 4 du décret de 2002, le pouvoir de décider des cessions d'immeubles et des critères d'attribution des logements détenus par Soginorpa

Le contrôle et la surveillance par l'actionnaire unique d'une filiale et de ses éventuels démembrements est un mode normal de relation dont la seule existence n'est pas suffisante à caractériser une immixtion, une ingérence ou l'absence d'autonomie de gestion de la filiale.

Le conseil d'administration d'Epinorpa pourrait ainsi être plus précis quant au contenu du mandat qu'il confie à son président. Ainsi, le conseil d'administration pourrait utilement délibérer et arrêter la taille du parc de logement, le rythme et les modalités des réhabilitations, et l'articulation de la stratégie de développement du groupe M&C avec les politiques de logement mises en œuvre localement par les collectivités locales.

2 - Un bureau « constitué » mais jamais « réuni »

Alors que conformément à l'article 5 du décret n° 2002-358 de 15 mars 2002, relatif à Epinorpa, le conseil d'administration a effectivement et périodiquement procédé à la désignation des membres du bureau, il ne lui a pas délégué de pouvoirs particuliers. Cette situation, en l'absence d'affaires renvoyées par le conseil d'administration, s'oppose à tout fonctionnement de cette instance.

La chambre recommande au conseil d'administration de profiter de la désignation effective des membres du bureau pour donner de la réalité à cet organe collégial et lui confier le règlement de certaines affaires comme le décret le prévoit.

3 - Le renforcement du rôle des collectivités territoriales

L'intervention des collectivités territoriales a pris la forme, initialement, du cautionnement de l'emprunt accordé lors du rachat des actions Soginorpa. Depuis, leur intervention se limite à la désignation des membres du conseil d'administration, alors qu'elles pourraient être mieux associées à la définition de la stratégie d'Epinorpa.

a - La garantie d'emprunt

Le cautionnement est accordé jusqu'au complet remboursement des sommes dues et non pour une durée illimitée dans le temps.

Bien que l'objectif du niveau de remboursement *in fine* de l'emprunt obligataire n'ait à l'origine été acté par aucun document officiel, les collectivités garantes s'accordent à présent sur les modalités de remboursement.

Celles-ci qualifiées de « fil rouge », consisteraient en un remboursement intégral en 2014, financé à 80 % par la trésorerie dégagée par l'exploitation de Soginorpa grâce à l'augmentation des réserves d'Epinorpa, et pour les 20 % restant, par un nouvel emprunt ou d'autres modalités à envisager en fonction des évolutions et de la conjoncture d'ici 2014.

Pour le conseil régional, si la situation financière du groupe avait été jugée dans un premier temps comme « *préoccupante mais pas alarmante* », les actions correctrices décidées à la fin de l'année 2009 ont contribué à modifier cette appréciation. La trésorerie réservée au remboursement de l'emprunt a été sécurisée et sanctuarisée sur des dépôts à terme. La déclaration faite par le président du groupe lors du Conseil d'administration du 14 octobre 2010 quant à la capacité du groupe de rembourser intégralement l'emprunt au travers de la trésorerie en juin 2014 a également contribué à rassurer le conseil régional.

Ces éléments ne sont toutefois pas de nature à modifier l'appréciation la situation financière de l'établissement présentée ci-après¹³.

b - Leur présence au sein du conseil d'administration

Conformément au décret du 15 mars 2002, relatif à Epinorpa, sur les 31 membres du conseil d'administration, 6 sont désignés par le conseil régional, 4 par le conseil général du Pas-de-Calais, 2 par le conseil général du Nord et 6, dont au moins 3 maires, désignés par l'Association des communes minières de Nord – Pas-de-Calais¹⁴.

La Région et les deux Départements reconnaissent jouer un rôle indirect dans la définition des orientations, au travers des représentants qu'ils désignent.

¹³ Cf. I.II -B -3 - - Capacité de remboursement de l'emprunt obligataire.

¹⁴ Les autres membres sont :

- 5 membres désignés par les fédérations des organisations syndicales de mineurs représentatives, parmi les membres de leurs instances dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais, à raison d'un représentant par fédération ;
- 5 membres élus par les locataires titulaires d'un bail ;
- 3 membres désignés par le représentant de l'Etat dans la région Nord - Pas-de-Calais parmi des personnes exerçant ou ayant exercé des responsabilités dans le domaine du logement.

1) Leur rôle dans la définition de la stratégie de développement et dans la gouvernance

Les collectivités représentées au conseil d'administration sont destinataires du plan stratégique mais ne participent pas directement à son élaboration. Compte tenu de l'absence de pouvoir de décision direct dans la gestion et la gouvernance de M&C, aucun objectif n'a été ni étudié, ni arrêté.

Les collectivités en cause entendent éviter, quant à elles, les risques d'immixtion dans la gestion d'une personne morale indépendante et autonome.

La Région rappelle toutefois que des objectifs ont été définis dans le cadre des conventions Etat – Anah¹⁵ – M&C en matière de réhabilitation des logements et que, bien qu'Epiorpa soit présenté comme une EPIC régional, « il n'est pas un prolongement personnalisé de la Région » et ses activités n'entrent pas dans son champ de compétence.

Par ailleurs, la définition « d'une feuille de route » suggérée par le conseil général du Pas-de-Calais, rappelant les grands objectifs de la collectivité en matière de politiques publiques liées au logement social, pourrait permettre aux administrateurs de renforcer le rôle des collectivités qu'ils représentent, dans la gouvernance d'Epiorpa.

2) Leurs actions de contrôle

Les collectivités garantes sont périodiquement destinataires de divers documents dont la définition a évolué au fil du temps (états financiers, état de la dette et des placements, ...). Si à l'origine, cette communication se faisait à la diligence du groupe, aujourd'hui, les garants sont plus exigeants et se font assister d'un cabinet extérieur. Dès le mois de novembre 2007, et compte tenu de la conjoncture financière, les services régionaux ont procédé à des demandes d'informations complémentaires, celles-ci ont abouti à des informations progressivement plus précises à compter du mois de septembre 2008. Avec la crise, les représentants administratifs des garants assistent de manière récurrente aux réunions du conseil d'administration et sont membres de la commission d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie financière.

Deux structures informelles ont été créées : un *Comité technique des garants* réunit la direction du groupe et les services administratifs des collectivités et un « *comité des garants* ». Ce dernier créé en septembre 2004 réunit la Région et les deux départements. Il est informé de la vie du groupe Maisons & Cités et de sa capacité à rembourser l'emprunt garanti.

Réalisé en 2008 par la Région, à partir des éléments fournis par le groupe sur les exercices 2003 à 2006, le rapport de pilotage, qui ne peut pas être considéré comme un véritable audit, mettait déjà en exergue un « *risque d'endettement croissant du groupe* ».

En 2010, les garants ont fait réaliser un audit du groupe par un cabinet extérieur, suite à une proposition du président d'Epiorpa. Il portait sur la situation financière, la qualité des informations fournies aux garants et l'analyse du plan stratégique révisé. Ses conclusions sont considérées par le Conseil régional comme n'étant pas « de nature à alarmer les garants ».

La chambre recommande la réalisation périodique de tels audits.

¹⁵ ANAH : Agence nationale d'amélioration de l'habitat

3) Le rôle d'Epinorpa comme outil de mise en œuvre de la politique de logement social

Le conseil régional rappelle que le logement social n'est pas une compétence spécifique de la Région, les communes et leurs groupements étant plus directement concernés, mais admet être intervenu lors de la constitution d'Epinorpa au titre de l'intérêt régional et de l'articulation entre la politique d'aménagement du territoire et l'un des plus importants parcs de logement social du devenir duquel il ne pouvait pas se désintéresser.

Toutefois, la tentative du président du conseil régional d'associer le groupe à la réalisation d'opérations de rénovation urbaine n'a pas abouti. Ainsi pour la Soginorpa les ressources du fonds SOGERU de 50 M€, créé en 2007 devaient être affectées exclusivement à des opérations de rénovation sur son propre patrimoine. Le risque d'abus de biens sociaux était mis en avant pour justifier cette position.

Par ailleurs, la coordination par Soginorpa de travaux de maintenance standard n'a pas donné satisfaction aux services du conseil régional et les négociations ont pris fin en novembre 2008.

La Région a dû trouver un équilibre entre l'enjeu social et d'aménagement régional très fort que représente le patrimoine du logement minier et la volonté de ne pas s'engager dans une politique du logement en dehors de ses compétences. Le département du Nord reconnaît le rôle joué par Epinoarpa dans l'offre de logement social mais fait appel à d'autres opérateurs, pour mettre en œuvre sa politique de logement social.

Compte tenu des moyens humains et financiers du groupe Maisons & Cités, les collectivités territoriales gagneraient à être plus impliquées dans la gouvernance de cet outil dont l'action sur le patrimoine minier s'inscrit désormais dans un contexte intellectuel et financier porteur d'une dynamique nouvelle (projets Louvre-Lens et EURALENS) au sein d'une agglomération de 520.000 habitants (Lens-Douai).

Les orientations de cet acteur incontournable du logement social au niveau régional pourraient être mieux articulées avec les attentes des collectivités territoriales concernées.

La chambre recommande à Epinoarpa de prendre l'initiative¹⁶ d'un processus de partenariat avec l'Etat, la région, les départements, et les établissements publics de coopération intercommunale, qui pourrait s'inspirer des *conventions d'utilité sociale* (CUS). Si ce type de convention ne s'impose qu'aux organismes HLM, et pas aux sociétés de droit privé comme Soginorpa, l'investissement dans un processus similaire de définition et de concertation d'une politique publique ne manquerait pas d'intérêt pour un organisme tel qu'Epinoarpa dont le statut constitue, dans ce cadre, un atout.

II - SITUATION COMPTABLE ET FINANCIERE

A - Fiabilité des comptes

Les comptes produits par Epinoarpa présentent des imprécisions et des irrégularités (1). Par ailleurs, une provision pour risques aurait utilement pu être constituée au titre des contrats d'échange de taux d'intérêts souscrits (2). Enfin, une « subvention » de 25,5 M€, assimilable à une aide économique irrégulière, a été versée à Soginorpa (3).

¹⁶ La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite loi Molle, du 25 mars 2009 ne prévoit une obligation de signature de CUS avant le 31 décembre 2010 qu'à l'égard des organismes HLM.

1 - L'absence de comptabilisation de provisions pour risques

Le groupe Maisons et Cités est sous le régime de l'intégration fiscale. Il est soumis à l'impôt sur les bénéfices à hauteur du résultat consolidé du groupe, c'est-à-dire la somme des résultats d'Epinorpa, Soginorpa et M&C Immobilier.

En 2009, il a été décidé de déclarer fiscalement l'ensemble des provisions pour risques à hauteur de la valeur au 31 décembre 2008 des swaps souscrits aussi bien par Epinorpa que par Soginorpa.

Tableau 1 - Récapitulatif des valeurs de marchés des contrats de SWAP souscrits¹⁷

	SOGINORPA	EPINORPA	Maisons & Cités
31/12/2008	-58 525 756,79	-92 321 796,14	-150 847 552,93

La déclaration fiscale de ces provisions a permis au groupe Maisons et Cités de bénéficier des mesures suivantes : l'Etat a remboursé à Epinorpa les acomptes que l'établissement avait versés en 2008 soit un montant de plus de 13 M€, et Epinorpa a également bénéficié d'une créance sur l'Etat d'un montant de plus de 36 M€, au titre du report en arrière du déficit (« carry back »). Ainsi, au cours de l'exercice 2009, c'est un montant de 49 M€ qui a été remboursé par l'Etat à Epinorpa, en tant que société mère du groupe Maisons & Cités.

Epinorpa ne tient pourtant qu'une seule comptabilité, laquelle est une comptabilité publique soumise à l'instruction M4 et conforme au plan comptable général, en application des articles R. 2221-36 et R. 2221-78 du code général des collectivités territoriales¹⁸.

Alors qu'une provision pour risques a été fiscalement déclarée, elle n'a pas été inscrite, ni en 2008 ni en 2009, dans la comptabilité « publique » d'Epinorpa. Cette absence de comptabilisation est motivée, non par des raisons comptables mais parce que cette comptabilisation des remboursements de l'Etat aurait entraîné la constatation d'un déficit qu'il aurait fallu compenser par une remontée de dividendes de Soginorpa vers Epinorpa.

2 - La subvention de 25,5 M€ versée à Soginorpa

Le groupe Maisons & Cités ayant déclaré fiscalement les provisions pour risques de l'ensemble des contrats souscrits, l'Etat a été amené à lui rembourser en 2009 près de 50 M€ et Epinorpa s'est alors trouvé dans une situation de trésorerie excédentaire.

Lors de sa réunion du 18 juin 2009, son conseil d'administration a décidé d'accorder une subvention de 25,5 M€ à Soginorpa. L'octroi de cette subvention a présenté deux avantages pour Soginorpa, d'une part, l'affichage d'un résultat comptable positif de 328 k€ (sans cette subvention, ses comptes auraient été déficitaires pour la première fois depuis 2002), et, d'autre part, le bénéfice de liquidités à des conditions très favorables.

Les éléments présentés en conseil d'administration et les opérations réellement comptabilisées ne permettent pas de considérer cette subvention comme une avance en compte courant d'associé.

¹⁷ Contrats de couverture de taux d'intérêt

¹⁸ Articles R. 2221-36 et R. 2221-78 du CGCT : « La comptabilité des régies est tenue dans les conditions définies par un plan comptable conforme au plan comptable général. »

En 2008, Soginorpa a pu ainsi bénéficier de ressources financières exceptionnelles : le remboursement des acomptes (18 M€), la créance de report en arrière des déficits¹⁹ (10,7 M€) et la subvention d'Epinorpa (25,5 M€).

Ce versement ne peut être considéré comme la stricte application de la convention d'intégration fiscale et de la jurisprudence du Conseil d'Etat²⁰. En effet, si la créance de 10,7 M€ a été déterminée en fonction de la quote-part des résultats de Soginorpa dans les résultats du groupe, la somme de 25,5 M€ excède cette quote-part et doit être considérée comme une subvention intra-groupe à déclarer fiscalement sous peine d'encourir une amende pouvant atteindre 5 %²¹.

Toutefois, cette opération de fiscalisation des provisions pour risques et pour dépréciation n'est que temporaire. La cause de ces ressources étant liée au sort des provisions fiscalement constituées à hauteur de 150,8 M€, si celles-ci devenaient inutiles et devaient être reprises, leur montant augmenterait le résultat fiscal ce qui générerait un besoin de financement supplémentaire. La société Soginorpa devrait alors faire remonter des dividendes vers d'Epinorpa pour qu'il soit en mesure d'acquitter la cotisation d'impôt sur les sociétés supplémentaire.

Enfin, le versement de cette subvention pourrait être assimilé à une action de développement économique. En vertu de l'article L. 1511-1 du CGCT, celle-ci aurait dû être déclarée à la Région, afin d'être mentionnée dans le rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire et d'être communiquée au représentant de l'Etat garant du respect du droit communautaire.

B - Analyse financière

1 - Analyse financière des comptes d'Epinorpa²²

L'activité d'Epinorpa s'apparente à celle d'une société holding. Elle détient à son actif les actions de Soginorpa et, en contrepartie, comptabilise à son passif l'emprunt obligataire souscrit en 2002, non encore amorti et remboursable dans son intégralité en 2014.

Son activité est caractérisée par l'absence de produits d'exploitation. Par contre, ses charges d'exploitation comprennent les prestations de services de soutien administratif assurées par les équipes de Soginorpa, et le remboursement des frais de déplacements des membres du conseil d'administration.

Son activité financière se traduisait initialement et uniquement par l'encaissement des dividendes versés par Soginorpa et par le paiement de la charge d'intérêt de l'emprunt obligataire. Au fil des années, la mise en œuvre d'une gestion active de la dette a généré de nouveaux flux inhérents à l'encaissement et au paiement des avis d'échéances.

Concernant le résultat, l'option a progressivement été prise de dégager un résultat limité afin de ne constituer aucune réserve. Les résultats positifs dégagés sur les premiers exercices et qui avaient été reportés, ont été absorbés à la fin de l'exercice 2006 qui a été clôturé avec un déficit de -10,6 M€.

2 - Analyse financière des comptes consolidés Epinorpa-Soginorpa

L'endettement du groupe n'a cessé de progresser passant de 655,70 M€, en 2002, à 1 085,44 M€, en 2009.

¹⁹ Le report en arrière des déficits, appelé aussi « carry back », est une option de gestion des déficits fiscaux qui permet de récupérer une partie des impôts (créance sur le Trésor au profit de l'entreprise).

²⁰ Arrêt du Conseil d'Etat du 12 mars 2010, Société Wolseley Centers France.

²¹ L'article 1763 I d. du CGI entraîne l'application d'une amende égale à 5 % des sommes omises le défaut de production ou le caractère inexact ou incomplet de l'état prévu au premier alinéa de l'article 223 Q.

²² Cf. Annexe 2 – Éléments d'Analyse financière

La capacité d'autofinancement consolidée est fluctuante : après avoir progressé de 57,70 M€ en 2002 pour atteindre 99,38 M€ en 2007, elle décroît depuis deux exercices pour atteindre 77,65 M€ en 2009. Cette situation s'explique par un excédent brut d'exploitation qui n'a cessé de progresser depuis 2002 et par une gestion financière plus aléatoire. Après une accumulation des produits financiers liée à une prise de risques grandissante, l'arrivée de la crise financière a révélé les conséquences de ces pratiques. Toutefois, le niveau relativement bas des taux d'intérêt au cours de l'exercice 2009 a permis de maîtriser les surcoûts financiers.

La sécurisation du portefeuille de placements et la sortie progressive d'un mode gestion active mais risquée de la dette devraient contribuer à limiter les fluctuations et à ne pas fausser les résultats obtenus.

Le niveau d'endettement ayant augmenté plus rapidement que la capacité d'autofinancement, la durée de désendettement du groupe a progressé passant de 11 ans et 4 mois en 2002 à près de 14 ans en 2009.

3 - Capacité de remboursement de l'emprunt obligataire

Compte tenu de l'absence de constitution de réserves, le remboursement de l'emprunt obligataire en 2014 dépendra non seulement du niveau des liquidités de Soginorpa mais également de celui des réserves.

Concernant les liquidités, après les mesures de sécurisation décidées à la fin de l'année 2009, Soginorpa disposait au 31 décembre 2009, de 310 M€ déposés sur des comptes à terme, 33 M€ en certificats de dépôts ; les obligations et autres valeurs mobilières de placement représentant encore une valeur brute de 99,8 M€, pour lesquels une provision pour dépréciation de 30 M€ était constituée. A cette date, la quasi-totalité des liquidités nécessaires pour le remboursement de l'emprunt obligataire paraît d'ores-et-déjà détenue par Soginorpa à la condition toutefois que les dépréciations provisionnées ne se justifient plus et qu'elles puissent être reprises, ce qui n'est absolument pas certain d'ici 2014.

Les provisions constituées par Soginorpa et susceptibles d'être remontées à Epinorpa représentent au 31 décembre 2009, un montant de 191 M€. Ce montant est insuffisant par rapport aux 458 M€ de remontées de réserves attendues. Pour être en mesure de verser les dividendes requis d'ici, à la fin 2014, il faudrait donc affecter plus de 260 M€ en réserves.

Cette situation résulte de la faiblesse des ressources mises en réserves par Soginorpa, entre 2002 et 2009, qui n'ont représenté que 107 M€. L'écart entre l'augmentation des liquidités et celle des réserves s'explique par le fait que près de 150 M€ de disponibilités ont non seulement été constituées dès 2002, à partir de la trésorerie existante, mais que leur origine ne repose qu'en partie sur l'affectation des produits des exercices, une part non négligeable provenant de fonds empruntés.

Quelque soit la difficulté à présumer du niveau des réserves constituées jusqu'en 2014, la Chambre regrette de ne détenir aucune liste ou détail des moyens susceptibles d'être mobilisés autres que la distribution des réserves pour assurer le remboursement in fine de 20 % de l'emprunt obligataire. En l'absence de telles précisions, il lui est impossible d'apprécier leur faisabilité.

Recommandations

1. Préciser le mandat confié par le conseil d'administration à son président quant aux objectifs à mettre en œuvre et au cadre juridique à faire appliquer en matière d'achats, de recrutement, de rémunération du personnel.
2. Profiter de la désignation effective des membres du bureau pour conférer à celui-ci des pouvoirs effectifs
3. Prendre l'initiative d'engager un partenariat avec l'Etat, la Région, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale qui pourrait s'inspirer des conventions d'utilité sociale, rendues obligatoires pour les organismes HLM par la loi Molle du 25 mars 2009.
4. Veiller à s'assurer de la fiabilité des comptes, en matière de provisionnement des risques.
5. Régulariser la situation de la subvention de 25,5 M€ versée à Soginorpa.

*

* *

Annexe 1 – Coût de la diversification

Tableau 1 - Récapitulatif des liquidités investies par Soginorpa auprès de ses filiales

	Capital social (261) investi par Soginorpa	Compte courant (4557) de Soginorpa	Compte d'attente (467) de Soginorpa
M&C Habitat	1 490 088,52 €	316 025,79 €	221 026,38 €
M&C Développement	200 000,00 €	0,00 €	0,00 €
M&C Immobilier	700 000,00 €	36 604,17 €	1 093 984,57 €
SAS CFR	100 000,00 €	3 666 978,85 €	2 284 848,40 €
	2 490 088,52 €	4 019 608,81 €	3 599 859,35 €
	10 109 556,68 €		

Tableau 2 - Éléments d'analyse financière des filiales – Résultats comptables

	M&C Habitat	M&C Développement	M&C Immobilier	SAS CFR
2004	-8 840,87			
2005	-10 453,11			
2006	-7 995,49			
2007	-164 074,25	-20 881,00	-280 706,72	
2008	-291 923,89	-27 542,00	-308 919,26	-72 955,00
2009	-262 104,96	-28 744,00	63 736,29	-56 431,00
	-745 392,57	-77 167,00	-525 889,69	-129 386,00
	-1 477 835,26			

Tableau 3 - Éléments d'analyse financière des filiales – Dettes financières

	Dettes financières
M&C Habitat	34 846 848,87 €
M&C Développement	0,00 €
M&C Immobilier	63 134,14 €
SAS CFR	0,00 €
	34 909 983,01 €

Tableau 4 – Evolution des capitaux propres de M&C Immobilier

	2007	2008	2009
Capital	700 000,00 €	700 000,00 €	700 000,00 €
Report à nouveau		-280 706,72 €	-589 625,98 €
Résultat de la période	-280 706,72 €	-308 919,26 €	63 736,29 €
	419 293,28 €	110 374,02 €	174 110,31 €

Annexe 2 – Éléments d'Analyse financière

Tableau 5 - Récapitulatif des comptes de résultat

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PRODUITS D'EXPLOITATION	0,00	6,47	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CHARGES D'EXPLOITATION	0,84	0,31	0,26	0,61	0,47	0,57	0,61	1,00
RESULTAT D'EXPLOITATION	-0,84	6,16	-0,26	-0,61	-0,47	-0,57	-0,61	-1,00
PRODUITS FINANCIERS	9,78	18,10	12,15	10,00	1,42	13,28	30,70	20,71
CHARGES FINANCIERES	8,82	17,91	17,72	14,11	14,76	20,30	29,87	14,46
RESULTAT FINANCIER	0,96	0,19	-5,57	-4,11	-13,33	-7,02	0,83	6,25
PRODUITS EXCEPTIONNELS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,93	0,00	0,00
CHARGES EXCEPTIONNELLES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,51
RESULTAT EXCEPTIONNEL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,93	0,00	-25,51
IMPOTS SUR LES BENEFICES	0,00	0,02	-6,37	-8,50	-3,19	-6,00	-0,04	-20,77
TOTAL DES PRODUITS	9,78	24,57	12,15	10,00	1,42	15,21	30,70	20,71
TOTAL DES CHARGES	9,66	18,24	11,61	6,22	12,03	14,87	30,44	20,20
BENEFICE OU PERTE	0,12	6,33	0,54	3,78	-10,60	0,34	0,27	0,51

Sources : Etats financiers

Tableau 6 - Evolution de la Durée de désendettement consolidée – Epinorpa/Soginorpa

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Soginorpa - Dettes financières (a)	197,57	215,13	352,55	395,11	433,41	483,12	574,48	614,66
Epinorpa - Emprunt obligataire (b)	458,125	458,125	458,125	458,125	458,125	458,125	458,269	458,18
Epinorpa - Ligne de trésorerie (c)					2,1	7,45	11,3	12,6
<u>Dettes financières consolidées</u> (a) + (b) + (c) = (1)	655,70	673,26	810,68	853,24	893,64	948,70	1 044,05	1 085,44
Soginorpa - CAF (a)	66,50	79,50	83,90	101,80	111,70	112,70	108,40	91,40
Epinorpa - Charges d'intérêt (b)	8,80	17,91	17,72	14,11	14,76	20,30	29,87	14,46
Epinorpa - Autres intérêts et produits assimilés (c)					0,77	6,98	7,70	0,71
<u>CAF consolidée</u> (a) - (b) + (c) = (2)	57,70	61,59	66,18	87,69	97,71	99,38	86,23	77,65
(1) / (2)	11,36	10,93	12,25	9,73	9,15	9,55	12,11	13,98



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

ROD.0503

REPONSE(S) AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Établissement public de gestion immobilière du Nord – Pas-de-Calais (EPINORPA) -

(Département du Nord)

2^{ème} PARTIE

Ordonnateurs en fonction pour la période examinée :

- M. Serge Janquin : Réponse de 1 page.
- M. Jean-Pierre Kuchéida : Réponse de 7 pages.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).