



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES  
ET SA RÉPONSE**

**SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE  
ADTO-SAO**

**(Oise)**

*Exercices 2018 à 2023*

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 11 octobre 2024.

Accusé de réception en préfecture  
060-216003798-20250611-2025-06-11-04-DE  
Date de réception préfecture : 13/06/2025

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
<b>1 UNE SOCIÉTÉ ASSURANT UNE ASSISTANCE À SES NOMBREUX ACTIONNAIRES, DONT LA GOUVERNANCE DOIT ÊTRE REDYNAMISÉE .....</b>	<b>7</b>
1.1 Une activité diversifiée, au service de nombreux actionnaires .....	7
1.1.1 La fusion-absorption de l'ADTO par la SAO.....	7
1.1.2 De nombreux actionnaires .....	8
1.1.3 Un objet social élargi .....	9
1.1.4 Une mission d'assistance diversifiée .....	10
1.1.4.1 Une information à améliorer.....	10
1.1.4.2 Des missions diversifiées.....	11
1.1.4.3 L'organisation des services.....	14
1.2 Le fonctionnement de la société .....	15
1.2.1 Un contrôle analogue incertaine .....	15
1.2.2 L'assemblée générale.....	17
1.2.3 Un conseil d'administration se réunissant peu et au rôle limité .....	17
1.2.3.1 La mise en place d'une assemblée spéciale des actionnaires minoritaires.....	17
1.2.3.2 Le rôle trop limité du conseil d'administration.....	18
1.2.4 La direction générale et la présidence.....	20
1.2.4.1 La directrice générale.....	20
1.2.4.2 La présidence du conseil d'administration.....	21
<b>2 UN OUTIL NECESSAIRE AU TERRITOIRE ET DÉNUÉ DE VISION STRATEGIQUE.....</b>	<b>23</b>
2.1 Un outil globalement apprécié .....	23
2.2 Des marges de progression existent .....	24
2.2.1 Un suivi des opérations à mieux formaliser.....	24
2.2.2 Une vigilance accrue à porter aux conventions de mandat.....	25
2.3 Des incertitudes imposant une clarification stratégique .....	26
2.3.1 Des risques nouveaux pour l'activité de la SPL .....	26
2.3.1.1 Des risques externes importants .....	26
2.3.1.2 Des difficultés en matière de ressources humaines.....	27
2.3.2 L'absence de vision stratégique .....	28
<b>3 UNE SITUATION FINANCIÈRE JUSTE À L'ÉQUILIBRE .....</b>	<b>29</b>
3.1 Une information financière sincère, mais pouvant être améliorée .....	29
3.1.1 Une comptabilité analytique fiable, mais à mieux formaliser .....	29
3.1.2 Une information financière à améliorer dans un sens plus stratégique.....	30
3.2 Un cycle d'exploitation fragilisé depuis la fusion .....	31
3.2.1 Un fonctionnement maîtrisé mais sans marges de manœuvre .....	31
3.2.1.1 Un chiffre d'affaires en hausse, des charges globalement maîtrisées .....	31
3.2.1.2 Des résultats d'exploitation trop limités .....	33

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

3.2.2 La nécessité de définir une stratégie tarifaire .....	35
3.3 Une situation bilancielle stable, qui nécessite toutefois l'apurement des mandats achevés .....	35
3.3.1 Le bilan de la société ne présente pas de risques .....	36
3.3.2 Une gestion transparente de la trésorerie .....	36
ANNEXES .....	38

## SYNTHÈSE

La société publique locale ADTO-SAO, née d'une fusion-absorption entre deux sociétés « satellites départementaux », joue un rôle central dans l'accompagnement de ses 571 actionnaires, communes et intercommunalités de l'Oise. Cette assistance, qui prend la forme d'études et travaux au bénéfice de ses actionnaires, intervient dans des champs de politiques publiques divers : l'aménagement, la construction et la réhabilitation de bâtiments, l'eau et l'assainissement ou encore la vidéoprotection.

Appréciée de ses actionnaires, et plus particulièrement des communes et groupements de petite taille, qui auraient des difficultés à réaliser certaines opérations sans son concours, elle dispose de marges réelles d'amélioration dans l'exercice de ses missions. Une formalisation accrue du suivi de l'avancement des projets, aux plans technique et financier, serait bienvenue, tout comme une plus grande célérité dans la clôture des opérations.

Sa situation financière, bien que saine, repose sur un résultat d'exploitation fragile, juste à l'équilibre. L'information financière communiquée aux actionnaires mériterait d'être enrichie et de gagner en lisibilité, au service d'une mise en perspective pluriannuelle. Une analyse de la rentabilité des opérations par secteur et type d'accompagnement est recommandée, afin de définir une stratégie tarifaire.

L'ADTO-SAO évolue dans un contexte incertain. Elle est susceptible, en particulier, de devoir faire face à la concurrence de diverses structures à moyen terme. Les difficultés à recruter et conserver des chargés d'opérations expérimentés sont un autre enjeu important.

Elle doit consolider les modalités du contrôle analogue exercé par les représentants élus de ses actionnaires. La remise en cause de l'existence d'un tel contrôle la conduirait à devoir appliquer les règles de la commande publique.

Il est nécessaire de renforcer le rôle du conseil d'administration et de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires en matière de définition des orientations de la société et du contrôle de son activité. À cette fin, des réunions plus fréquentes doivent être organisées, pour échanger sur des ordres du jour plus étoffés.

En particulier, il serait utile que la société élabore un plan d'affaires à moyen terme, s'appuyant sur un diagnostic complet du contexte, et dessinant une prospective financière à moyen terme.

## RECOMMANDATIONS

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

### Rappel au droit (régularité)

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit unique</b> : modifier, dans les douze mois, les statuts de la société, afin de préciser, dans son objet social, les compétences qu'elle exerce, conformément à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.			X	10

**Recommandation (performance)**

<i>Degré de mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre complète</i>	<i>Mise en œuvre partielle</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n°1</b> : réunir plus fréquemment le conseil d'administration et l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires, et communiquer aux actionnaires une information plus approfondie sur l'activité et le pilotage de la société.			X	20
<b>Recommandation n°2</b> : inscrire dans les conventions de mandat, des modalités précises de rendu-compte du suivi technique, administratif et financier des opérations et de leur clôture.			X	26
<b>Recommandation n°3</b> : soumettre au conseil d'administration, avant la fin de 2025 un plan d'affaires sur trois ans, et en assurer le suivi et l'actualisation dans la durée.			X	28
<b>Recommandation n°4</b> : présenter au conseil d'administration, à l'appui des états financiers de l'exercice clos, une analyse exhaustive de l'évolution financière de la société, sur la base d'indicateurs adaptés à son activité, et d'un budget prévisionnel qui lui aura été préalablement soumis.		X		31
<b>Recommandation n°5</b> : présenter au conseil d'administration, dans les douze mois, une étude approfondie de l'équilibre financier global des opérations, et fixer un niveau de tarifs pertinent.			X	35

## INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur le contrôle des comptes et de la gestion de la société publique locale (SPL) ADTO-SAO pour les exercices 2018 à 2023. Le contrôle a été ouvert par lettre du président de la chambre, adressée le 10 janvier 2024 à Mme Florence Syoen, directrice exécutive depuis le 29 janvier 2018, puis directrice générale depuis le 1<sup>er</sup> juin 2018.

Un entretien préalable à la formulation des observations provisoires de la chambre a eu lieu le 29 mai 2024.

Le contrôle a porté sur les suites données aux rappels au droit et recommandations du précédent contrôle (*cf.* annexe n°1), la gouvernance, l'analyse de l'activité de la société et sa situation financière.

La chambre, dans sa séance du 11 juin 2024, a arrêté ses observations provisoires et a décidé de l'envoi du rapport au représentant légal de la société ainsi qu'à la présidente du conseil départemental de l'Oise, en sa qualité d'actionnaire majoritaire. Seule la directrice générale de la SPL a communiqué une réponse.

Après l'avoir examinée, la chambre, dans sa séance du 11 octobre 2024 a arrêté les observations définitives qui suivent.

# 1 UNE SOCIÉTÉ ASSURANT UNE ASSISTANCE À SES NOMBREUX ACTIONNAIRES, DONT LA GOUVERNANCE DOIT ÊTRE REDYNAMISÉE

## Présentation de la société

La société contrôlée a connu plusieurs évolutions au cours de la période du contrôle.

Entre 2018 et 2019, la SAO (Société d'aménagement de l'Oise) prenait la forme d'une société publique locale d'aménagement (SPLA)<sup>1</sup>. Créée en 2009, elle succédait à l'ex-Semoise, SEM départementale d'aménagement. La SAO avait fait l'objet d'un rapport de la chambre portant sur la période 2011-2016<sup>2</sup>.

Fin 2020, avec prise d'effet rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, la SPLA, après s'être transformée en SPL<sup>3</sup>, a fusionné avec la SPL ADTO (Assistance départementale pour les territoires de l'Oise). La chambre avait également contrôlé cette société sur la période 2011-2017<sup>4</sup>.

## 1.1 Une activité diversifiée, au service de nombreux actionnaires

### 1.1.1 La fusion-absorption de l'ADTO par la SAO

Le processus de fusion-absorption de l'ADTO par la SAO a été décidé, courant 2019, par le département, actionnaire majoritaire des deux sociétés, dans le prolongement du rapprochement initié dès 2015 via la constitution d'un groupement d'intérêt économique (GIE) mutualisant les fonctions support. Les deux assemblées générales extraordinaires ont acté la dissolution de l'ADTO, la transformation de la SAO en SPL, et la fusion-absorption, en décembre 2020, pour une prise d'effet rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 2020. En parallèle, le GIE a été dissous.

La chambre observe que les sociétés ont suivi la procédure prévue par la réglementation et souligne positivement que la fusion a respecté le calendrier que les sociétés s'étaient fixé, malgré le contexte particulier de la crise sanitaire.

<sup>1</sup> Articles L. 327-1 et 327-2 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Publié le 5 mars 2019.

<sup>3</sup> Une SPL, définie par l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), peut intervenir sur un périmètre plus élargi qu'une SPLA, limitée au secteur de l'aménagement. Comme ces dernières, elles exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires, et sur le territoire de ces derniers. Les dispositions du code de commerce encadrant les sociétés anonymes, sous réserve des spécificités prévues par le CGCT, leur sont appliquées. Leur personnel relève, par défaut, du code du travail.

<sup>4</sup> Publié le 21 octobre 2019.

### 1.1.2 De nombreux actionnaires

Conformément à la réglementation, tous les actionnaires de la SPL sont des collectivités territoriales ou leurs groupements. La chambre constate l'existence d'opérations intéressantes des structures non actionnaires<sup>5</sup>, héritées de l'ex-Semoise, toujours pas clôturées. Cette anomalie est en voie d'apurement avancé depuis le précédent contrôle.

Le suivi et l'information transmise aux représentants des actionnaires en matière d'évolution du capital doivent être fiabilisés. Malgré la tenue d'un registre des mouvements de capital, aucune information détaillant la répartition de celui-ci entre actionnaires ne leur est transmise depuis la fusion. En outre, les données des rapports de gestion diffèrent du suivi interne. Une telle fiabilisation est d'autant plus importante que la société compte de nombreux actionnaires, renforçant le risque que des représentants d'entités non actionnaires participent à certaines prises de décision, ou qu'à l'inverse, des actionnaires en soient écartés. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice de la société s'engage à présenter chaque année un tableau exhaustif de son actionnariat, détaillant l'ensemble des entrées et sorties.

Le nombre des actionnaires de l'ADTO-SAO a augmenté de 5 % depuis 2020, pour s'établir à 571. Fin 2023, outre le département, 71 % des communes<sup>6</sup> et 20 des 21 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de l'Oise participent à son capital. Sa couverture géographique en fait un acteur incontournable dans le département.

**Tableau n° 1 : Évolution de l'actionnariat (2018-2023)**

	SAO		ADTO-SAO			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Département	1	1	1	1	1	1
Communes	48	50	443	456	469	482
EPCI à FP	22	21	20	20	20	20
Syndicats			80	80	81	68
Total	71	72	544	557	571	571

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports de gestion et des informations de la SPL.

L'actionnariat est particulièrement éclaté entre le département, très majoritaire (avant la fusion, il détenait 89 % du capital, contre encore 76 % après fusion), et les 570 autres actionnaires. L'ADTO-SAO est un véritable « satellite » de cette collectivité. Les communes détiennent environ 17 % du capital, les EPCI à fiscalité propre, 4 %, et les syndicats intercommunaux 2,5 %. Le second actionnaire<sup>7</sup> détient 0,58 % du capital social, et la très grande majorité, 0,03 % chacun.

<sup>5</sup> Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) ou ex-Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

<sup>6</sup> Dont 17 des 20 communes comptant plus de 5 000 habitants.

<sup>7</sup> Agglomération Creil Sud Oise (ACSO).

Tableau n° 2 : Répartition du capital social (2018-2023)

	SAO		ADTO-SAO			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Département	88,9 %	88,5 %	76,4 %	76,4 %	76,4 %	76,4 %
Communes	5,9 %	6,1 %	17,0 %	16,9 %	16,9 %	16,9 %
EPCI à FP	5,2 %	5,4 %	3,8 %	3,9 %	3,9 %	4,2 %
Syndicats			2,9 %	2,8 %	2,8 %	2,5 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports de gestion et des informations de la SPL.

### 1.1.3 Un objet social élargi

#### Objet social des SPL et compétences exercées par leurs actionnaires

Si l'objet social d'une SPLA est limité aux missions définies à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme, et donc au secteur de l'aménagement, l'article L. 1531-1 du CGCT définit de manière large les compétences pouvant être exercées par une SPL : « réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction, (...) exploiter des services publics à caractère industriel et commercial ou toutes autres activités d'intérêt général ». Le même article dispose également que « lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires ».

La définition de l'objet social des SPL, en lien avec les compétences de leurs actionnaires, a fait l'objet de récents débats juridiques. Il est désormais admis qu'une collectivité puisse être actionnaire d'une SPL, dès lors qu'elle exerce au moins l'une des compétences reprises dans l'objet social de cette dernière.

Les missions réalisées par l'ADTO-SAO, telles que définies dans ses statuts, relèvent bien d'activités d'intérêt général et sont complémentaires entre elles. Pour autant, la rédaction retenue à l'occasion de la fusion appelle plusieurs observations critiques. Au regard des statuts, antérieurs, qui se référaient aux compétences exercées, l'objet social de la SPL fusionnée est flou, car défini quasi-exclusivement selon les modalités d'accompagnement des actionnaires, et non en référence à des compétences précises<sup>8</sup>. Une telle rédaction s'écarte de la lettre de l'article L. 1531-1 du CGCT, qui requiert la référence à des compétences, d'autant plus dans le contexte juridique rappelé *supra*.

<sup>8</sup> L'objet social tel qu'aujourd'hui défini par les statuts conduit à considérer que la société est habilitée à réaliser tant des études que des travaux, sous des formes d'accompagnement diverses (conseil, délégation de maîtrise d'ouvrage, concession publique d'aménagement), pour des projets de nature différente (création ou gestion d'équipements ou d'opérations d'aménagement), au titre d'une expertise globale (technique, administrative, financière).

Les seules compétences aujourd'hui explicitement mentionnées renvoient aux actions et opérations d'aménagement de l'article 300-1 du code de l'urbanisme, et à l'assistance technique départementale. Or les statuts sont imprécis sur cette dernière : ils ne mentionnent aucune référence juridique, alors que le CGCT distingue plusieurs missions en la matière<sup>9</sup>.

La chambre appelle donc la SPL à modifier ses statuts, conformément à l'article L. 1531-1 du CGCT, afin de clarifier ses champs d'intervention et de parfaitement sécuriser juridiquement sa situation.

**Rappel au droit unique : modifier, dans les douze mois, les statuts de la société, afin de préciser, dans son objet social, les compétences qu'elle exerce, conformément à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice générale s'engage à mettre en place une telle évolution statutaire dans un calendrier tenant compte du temps nécessaire aux nombreux actionnaires pour délibérer, afin qu'ils puissent prendre part au vote lors de l'assemblée générale dédiée.

#### 1.1.4 Une mission d'assistance diversifiée

##### 1.1.4.1 Une information à améliorer

La communication, aux actionnaires, d'une information claire et lisible sur l'activité de la société constitue un enjeu important, eu égard à la diversité des missions de la société.

Cette information est assurée par la présentation, au conseil d'administration et à l'assemblée générale, de rapports d'activité annuels<sup>10</sup>. Ces documents souffrent cependant d'un manque de lisibilité et de recul stratégique. La modification des modalités de présentation, d'une année sur l'autre, n'en facilite pas le suivi dans la durée<sup>11</sup>. En outre, ils s'apparentent davantage à un catalogue plus ou moins exhaustif de l'activité de la société qu'à un document à visée stratégique permettant aux actionnaires de disposer d'indicateurs-clefs ou d'éléments sur l'évolution des missions assurées par la SPL.

---

<sup>9</sup> La lecture des seuls statuts ne permet pas de savoir si l'assistance mentionnée renvoie à l'article L. 5511-1 du CGCT, permettant à un département de mettre à disposition une ingénierie mutualisée par la création d'une agence technique départementale, aux articles L. 3232-1-1 et R. 3232 et suivants du CGCT, renvoyant à la compétence obligatoire du département de mise à disposition d'une assistance technique au périmètre (eau et assainissement, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, voirie, mobilité, aménagement, habitat) et missions précisés pour les communes et groupements de petite taille, ou à une définition qui serait propre à la société. Seule la lecture complémentaire du règlement intérieur permet de le comprendre.

<sup>10</sup> Sauf exception, des rapports intermédiaires sont également présentés en cours d'exercice.

<sup>11</sup> Par exemple, l'édition 2022 ne détaille pas, à la différence de 2021, toutes les opérations ayant induit une rémunération sur l'exercice, mais présente une liste des « principales opérations ». À contrario, elle comporte la liste des projets engagés dans le cadre de l'abonnement, information absente du rapport d'activité 2021. En outre, si le rapport 2022 retrace la rémunération par type d'accompagnement et par secteur, à la différence du rapport 2021, qui ne présentait pas une entrée par secteur, il ne s'intéresse plus aux évolutions dans le temps.

Dans ces conditions, la chambre invite l'ADTO-SAO à stabiliser la structuration de ses futurs rapports d'activité, en adjoignant à une synthèse à dimension stratégique (indicateurs-clefs, principales évolutions) une annexe recensant de manière exhaustive les opérations accompagnées au cours de l'année.

Plus largement, la chambre constate l'incapacité de la société à présenter clairement son cœur d'activité, en croisant les secteurs d'activités et les modes d'accompagnement. Cela est d'autant plus paradoxal que la SPL dispose des éléments utiles, que ce soit en matière de rémunération des activités ou de répartition fine du temps de travail des chargés d'opérations.

Consciente de la nécessité de mieux communiquer sur ses missions auprès de ses actionnaires, la société a lancé récemment, à l'initiative de son nouveau président, une publication trimestrielle : *L'écho de l'ADTO*.

#### 1.1.4.2 Des missions diversifiées

L'activité de l'ADTO-SAO peut se résumer à une mission d'assistance générale à ses actionnaires. Elle intervient dans des champs de politiques publiques (aménagement-voirie, bâtiment, eau et assainissement, vidéoprotection) et selon des modalités d'accompagnement divers (concessionnaire, mandataire, conseil-assistante à maîtrise d'ouvrage). Il est, en outre, nécessaire de distinguer ses missions relevant de l'abonnement, et les autres.

##### **Les modes d'accompagnement proposés par la SPL**

L'ADTO-SAO propose à ses actionnaires les modes d'accompagnement suivants, pouvant être classés selon leur rapport à la maîtrise d'ouvrage :

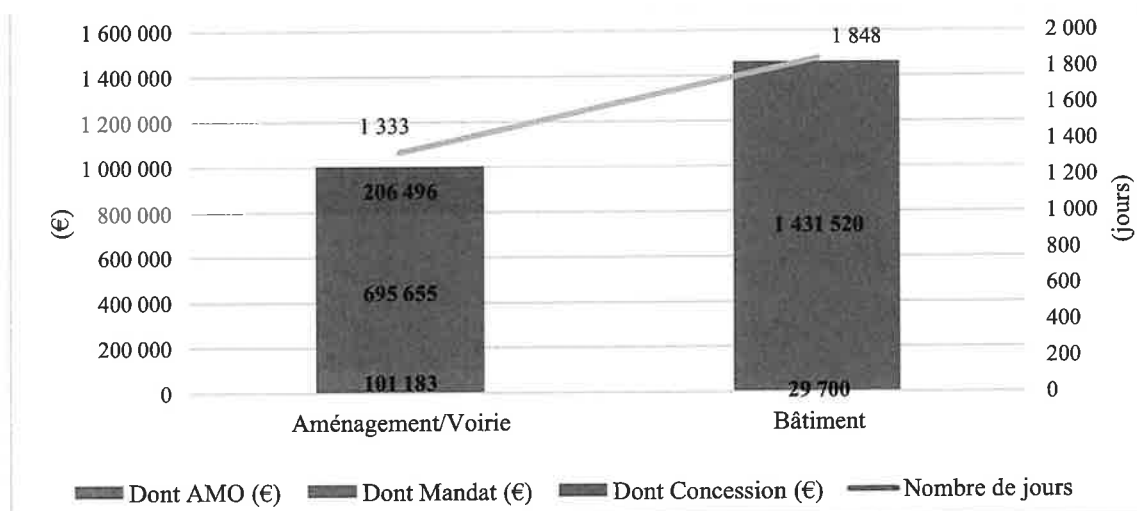
- en tant que concessionnaire, titulaire d'une concession publique d'aménagement, la SPL se voit transférer la maîtrise d'ouvrage pour réaliser une opération d'aménagement telle que définie à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme ;
- en tant que mandataire, la SPL se voit déléguer la maîtrise d'ouvrage et agit « au nom et pour le compte » de l'actionnaire mandant ;
- la SPL agit, enfin, comme « conseil » auprès de ses actionnaires, qui conservent pleinement la maîtrise d'ouvrage. Cette modalité peut concerner des missions réalisées dans le cadre de l'abonnement ou facturées au titre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO).

#### 1.1.4.2.1 Les activités hors abonnement

Les activités ne relevant pas de l'abonnement sont celles faisant l'objet d'une facturation en propre (concessions publiques d'aménagement, mandats et missions d'AMO).

Le cœur d'activité de la société a évolué, avant et après la fusion<sup>12</sup>. La SAO concentrait, avant 2020, ses missions sur son activité de mandataire, plus particulièrement dans le secteur du bâtiment (cf. graphique n°1). Depuis la fusion, la société a rééquilibré son activité au profit des prestations d'AMO, représentant près de la moitié de la rémunération HT et plus de 60 % du temps de travail des chargés d'opérations. L'activité de mandataire dans le secteur du bâtiment est la plus rémunératrice (plus du quart de la rémunération totale HT), et l'AMO dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la plus chronophage (cf. graphique n°2).

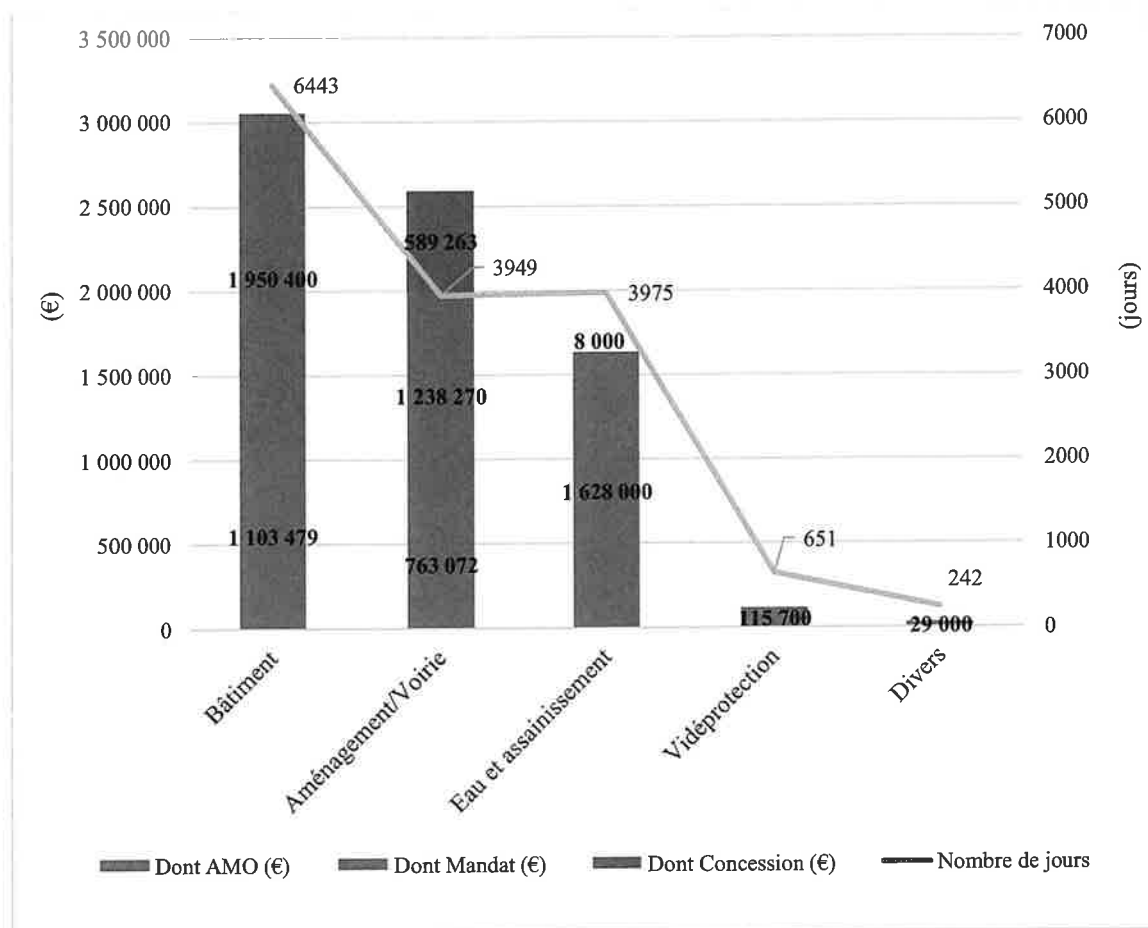
**Graphique n° 1 : Structuration de l'activité (2018-2019)**



Source : chambre régionale des comptes, à partir des éléments de la SPL.

<sup>12</sup> L'analyse de la chambre s'appuie sur les informations détaillées communiquées par la SPL, permettant de déterminer le temps de travail (en jours) consacré à chaque type d'accompagnement et secteur d'activité par les seuls chargés d'opérations, et la rémunération apportée (en € HT). Ces données sont présentées en annexe n° 2.

Graphique n° 2 : Structuration de l'activité (2020-2023)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des éléments de la SPL.

Ainsi, les concessions publiques d'aménagement représentent une part minoritaire de l'activité de la société sur la période. Cinq concessions sont aujourd'hui actives, dont trois contractées depuis 2018. La SPL transmet désormais les comptes-rendus d'activité annuels (CRACL) aux concédants, ce qui constitue un progrès par rapport au précédent contrôle de la chambre. Il est toutefois nécessaire de mieux respecter l'échéance de transmission de ces documents, fixée dans les conventions.

Enfin, les missions d'AMO assurées par la SPL couvrent des champs d'intervention divers, allant du simple conseil spécialisé à la coordination globale d'un projet<sup>13</sup>, en passant par l'aide à la passation des procédures de concessions de service public, et la rédaction des rapports annuels sur le prix et la qualité du service (RPQS) dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

<sup>13</sup> Comprenant parfois l'appui à la recherche de cofinancements.

#### 1.1.4.2.2 Les activités sous abonnement

L'ADTO-SAO a repris le système d'abonnement<sup>14</sup> mis en place historiquement par l'ADTO, selon un barème établi par simple délibération<sup>15</sup>. L'abonnement est obligatoire pour les actionnaires éligibles à l'assistance technique règlementaire départementale<sup>16</sup>.. L'abonnement fournit à la société une recette d'environ 0,65 M€ par an<sup>17</sup>.

Il couvre principalement les missions relatives à l'assistance technique règlementaire départementale, définie par les articles L. 3232-1-1 et R. 3132-1-2 du CGCT<sup>18</sup>. La SPL constitue donc l'un des outils<sup>19</sup> participant à l'exercice de cette compétence par le département, son actionnaire majoritaire. Le règlement intérieur reprend ainsi les items du CGCT, à l'exception de la mobilité et de l'habitat, et ajoute notamment la vidéoprotection, la construction publique et le droit des sols. La société intervient majoritairement dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Si l'abonnement fournit un conseil de premier niveau, il n'est pas rare qu'il se poursuive sous la forme d'une prestation plus approfondie de la SPL, alors rémunérée comme AMO. À cet égard, le règlement intérieur détaille chaque étape d'une opération-type pouvant relever de l'abonnement, ce qui permet d'éviter les risques de double facturation.

L'activité sous abonnement diminue depuis 2021, que ce soit en nombre de dossiers suivis (- 8 %) qu'en temps consacré par les chargés d'opérations (- 8,9 %), cette évolution s'expliquant, selon la réponse de la directrice générale aux observations provisoires, par le volume moindre de projets en début de mandature.

#### 1.1.4.3 L'organisation des services

La société a connu une évolution importante à la suite de la dissolution du GIE, dont les salariés ont vu leurs contrats de travail transférés à l'ADTO-SAO. Les effectifs ont légèrement diminué depuis 2020, passant de 38 à 34 salariés. Le comité social et économique (CSE) a été mis en place avec retard, en juin 2022<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Ce système est couramment utilisé dans les agences techniques départementales.

<sup>15</sup> Délibérations relatives à la convention d'assistance technique avec le département.

<sup>16</sup> Communes et EPCI les plus faiblement peuplés (article R. 3232-1 du CGCT). Au-delà, les communes et EPCI comptant respectivement moins de 30 000 et 70 000 habitants peuvent y souscrire, à titre facultatif.

<sup>17</sup> À celle-ci s'ajoute une subvention du département de 0,24 M€ par an qui, dans les faits, participe à couvrir à la fois des missions relevant de l'abonnement, et des prestations réalisées comme AMO.

<sup>18</sup> Visant à pallier au désengagement des services déconcentrés de l'Etat en matière d'ingénierie territorialisée, elle oblige le département à mettre à disposition des « petites » collectivités une assistance technique dans divers domaines : assainissement, eau, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi), voirie, mobilité, aménagement, habitat.

<sup>19</sup> Cette compétence est exercée en partie (eau, assainissement, rivières) par les services du département.

<sup>20</sup> Alors que la société comptait plus de 11 salariés, dès la fusion, en décembre 2020.

Tableau n° 3 : Effectif de la SAO, puis de l'ADTO-SAO (au 31 décembre)

	SAO		ADTO-SAO			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de salariés	8 (hors GIE)	8 (hors GIE)	38	35	34	34

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états des effectifs.

L'organigramme mis en place après la fusion est classique, distinguant une direction opérationnelle couvrant les secteurs d'intervention de la société, et une direction administrative et financière. La prépondérance des secteurs du bâtiment, de l'eau et de l'assainissement pourrait justifier de revoir le libellé de la fonction de « directrice de l'aménagement »<sup>21</sup>.

Au-delà des missions réalisées par les chargés d'opérations, le service chargé de la commande publique remplit une fonction importante pour les actionnaires (comme conseil, ou plus directement, en mandat et concession). Sur la période, la SPL a accompagné l'attribution de 266,89 M€ d'achats, dont 17,35 M€ réalisés sans formalités. Elle s'est dotée d'une commission d'attribution des marchés pour les opérations en concessions<sup>22</sup>, et d'un règlement en matière de commande publique.

## 1.2 Le fonctionnement de la société

### 1.2.1 Un contrôle analogue incertain

L'ADTO-SAO se voit attribuer aujourd'hui ses différentes missions sans mise en concurrence au titre de la théorie d'origine jurisprudentielle du *in house* ou « prestations intégrées ». Si le statut de SPL permet de remplir plusieurs des critères nécessaires<sup>23</sup>, il n'épuise pas le dernier d'entre eux, à savoir l'existence d'un contrôle analogue<sup>24</sup> effectif assuré par les représentants élus des actionnaires sur la société.

La question de l'effectivité d'un tel contrôle analogue ne se pose pas pour le département de l'Oise, actionnaire très majoritaire, mais pour les autres actionnaires, au regard de la part infime de capital détenu par chacun d'eux. Une réponse négative du juge, en cas de contentieux, remettrait en cause le statut de la société, sans minimiser par ailleurs les risques pénaux encourus par les élus des collectivités et groupements actionnaires.

<sup>21</sup> Par exemple, en « directrice des opérations ».

<sup>22</sup> Elle ne s'est réunie que trois fois de 2018 à 2023, ce qui peut s'expliquer par le calendrier des concessions publiques d'aménagement en cours (dans leur majorité, en phase de lancement ou de quasi-clôture).

<sup>23</sup> Réalisation de plus de 80 % de son activité pour ses actionnaires et absence de capitaux privés (2° et 3° de l'article L. 2511-1 du code de la commande publique, CCP).

<sup>24</sup> 1° et dernier alinéa de l'article L. 2511-1 du CCP.

L'exercice d'un contrôle analogue conjoint est autorisé. Il peut notamment prendre la forme d'une participation des actionnaires minoritaires à une assemblée spéciale disposant de représentants au conseil d'administration. Enfin, l'effectivité du contrôle analogue requiert, certes, des éléments formels, mais appelle aussi à une analyse *in concreto* des pratiques.

Pour répondre à ce risque, la SPL a développé un ensemble de démarches, en référence notamment aux bonnes pratiques décrites par la Fédération des entreprises publiques locales (EPL)<sup>25</sup>. Elle a précisé, dans ses statuts, les modalités du contrôle analogue sur la définition et le suivi de ses orientations stratégiques, sa vie sociale et son activité opérationnelle. Le fonctionnement de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires est détaillé dans les statuts et le règlement intérieur, rappelant en particulier la nécessité de réunir cette instance en amont du conseil d'administration, et le caractère impératif du mandat de ses représentants au conseil.

Toutefois, ces éléments institutionnels, bien que nécessaires à la caractérisation d'un contrôle analogue, ne suffisent pas à conclure que celui-ci est effectif au sein d'une entité. En effet, en pratique, ce constat peut être relativisé au regard des modalités de fonctionnement, de gouvernance et d'intervention des actionnaires.

Tout d'abord, concernant l'ADTO-SAO, l'existence d'un contrôle analogue pourrait être mise en cause, dès lors que des actionnaires n'ont pas désigné leurs représentants, ce qui était le cas de 56 d'entre eux à fin 2023.

Surtout, la preuve principale d'un contrôle analogue effectif de la part des représentants élus renvoie nécessairement à l'analyse de la « vitalité » des organes de gouvernance de la société, en premier lieu, le conseil d'administration, et son pendant pour les actionnaires minoritaires, l'assemblée spéciale. Le guide précité de la Fédération des EPL, auquel se réfère la SPL, estime qu'une telle participation active des représentants des actionnaires doit s'exprimer par un nombre minimum de réunions, estimé à quatre par an, contre un peu plus de deux en moyenne pour l'ADTO-SAO<sup>26</sup>.

De même, l'office trop restreint du conseil d'administration et de l'assemblée spéciale, tout comme la faible participation au sein de cette dernière, limitent le contrôle conjoint réellement exercé par l'ensemble des actionnaires.

Dans ces conditions, la chambre souligne le caractère actuellement incertain du contrôle analogue et appelle la société à engager les démarches permettant de sécuriser juridiquement sa situation, et à sensibiliser les représentants élus des actionnaires aux risques encourus en matière pénale<sup>27</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la directrice générale a indiqué qu'elle ne partageait pas l'analyse juridique de la chambre, eu égard aux modalités de contrôle analogue déjà mises en place. Les éléments avancés ne sauraient conduire la chambre à réviser son analyse, au regard notamment du manque de vitalité des organes de gouvernance (conseil d'administration, assemblée spéciale des actionnaires minoritaires). Elle rappelle, de surcroît, que le recours à un commissaire aux comptes (CAC) constitue une obligation légale (article L. 1524-8 du CGCT), et non une bonne pratique caractérisant le contrôle analogue.

---

<sup>25</sup> *SPL et contrôle analogue*, guide de la Fédération des EPL (octobre 2020).

<sup>26</sup> L'assemblée spéciale n'a pas été réunie avant le conseil d'administration de juin 2020.

<sup>27</sup> Délit de favoritisme (article 432-14 du code pénal).

## 1.2.2 L'assemblée générale

La chambre relève que le suivi de la désignation des représentants des actionnaires est toujours parcellaire, malgré les critiques exprimées dans son précédent rapport. Selon les informations produites par la SPL, en mai 2024, quatre ans après les élections municipales, 56 actionnaires n'ont toujours pas désigné leurs représentants au sein de la société.

La société doit mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour enjoindre à ces actionnaires de désigner leurs représentants. Une telle situation fait peser un risque sur la bonne tenue des opérations de vote de l'assemblée générale (comme de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice générale de la société indique réaliser des relances auprès de ses actionnaires après chaque élection, et affirme qu'aucun actionnaire n'ayant dûment procédé à la désignation de ses représentants n'a participé à un vote au sein de ses instances.

Le fonctionnement des assemblées générales, ordinaire (AGO) et extraordinaire (AGE)<sup>28</sup>, est globalement régulier. Mais la participation est très limitée, le nombre d'actionnaires présents oscillant, depuis 2018, entre 8 et 49, soit au mieux le tiers des actionnaires, avant la fusion, et moins de 9 %, depuis. Ces chiffres soulignent une implication très relative des actionnaires.

Les réunions de l'assemblée générale font l'objet d'un procès-verbal. La chambre invite la SPL à veiller à y résumer les débats des séances<sup>29</sup>. Ces procès-verbaux sont désormais transmis, dans les délais réglementaires, au représentant de l'État<sup>30</sup>, comme l'avait demandé la chambre dans son précédent rapport.

Les réunions de l'assemblée générale sont l'occasion d'une présentation des rapports sur le gouvernement d'entreprise, conformément à la réglementation, et de rapports de gestion, sans que la SPL n'y soit contrainte. La chambre l'appelle à poursuivre ses meilleurs efforts pour disposer de l'ensemble des mandats et fonctions exercés par les mandataires sociaux, et présenter ainsi des rapports sur le gouvernement d'entreprise complets<sup>31</sup>.

## 1.2.3 Un conseil d'administration se réunissant peu et au rôle limité

### 1.2.3.1 La mise en place d'une assemblée spéciale des actionnaires minoritaires

Le nombre élevé d'actionnaires a conduit la société à créer une assemblée spéciale représentant les actionnaires minoritaires au conseil d'administration<sup>32</sup>. Depuis la fusion, huit administrateurs sont ainsi issus de l'assemblée spéciale, contre un seul auparavant.

<sup>28</sup> Une AGE a été organisée en décembre 2020 pour valider la fusion-absorption, et une AG mixte a été réunie en 2021 pour valider une modification marginale des statuts.

<sup>29</sup> Article R. 225-16 du code de commerce.

<sup>30</sup> Au titre de son droit d'information (article L. 1524-1 du CGCT). Les statuts pourraient être actualisés, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique (loi 3DS), ayant doublé ce délai, le portant à un mois.

<sup>31</sup> L'article L. 225-21 du code de commerce limite à cinq le nombre de mandats d'administrateur de sociétés anonymes ayant leur siège sur le territoire français qu'une personne physique peut exercer simultanément.

<sup>32</sup> Article L. 1524-5 du CGCT.

À l'exception de juin 2020, l'assemblée spéciale s'est réunie en amont de chaque conseil d'administration. Ses séances se sont tenues en visioconférence, en 2021, du fait de la crise sanitaire. La chambre invite la société à prévoir explicitement une telle possibilité dans ses statuts ou son règlement intérieur.

La participation reste faible au sein de l'assemblée spéciale, *a fortiori* depuis la fusion, ce qui souligne la trop faible implication des représentants des actionnaires. Ayant atteint près de 32 % d'actionnaires minoritaires présents ou représentés, ce taux oscille, depuis 2021, entre 5,8 % et 9,7 %. Il est encore moindre en ce qui concerne la seule participation en présentiel, qui s'établit entre moins de 25 %, avant la fusion, et moins de 6 %, en juin 2023.

Des procès-verbaux sont établis seulement depuis la fusion. Ils pourraient reprendre de manière plus détaillée les débats.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice générale souligne la volonté du président du conseil d'administration et de la présidente de l'assemblée spéciale d'améliorer la participation des actionnaires minoritaires en les associant notamment à des comités de réflexion et des sondages.

### 1.2.3.2 Le rôle trop limité du conseil d'administration

#### 1.2.3.2.1 Un fonctionnement globalement régulier

Le conseil d'administration est composé de 18 administrateurs. Si le nombre de représentants du département n'a pas évolué (10), aucun autre actionnaire ne dispose plus, depuis la fusion, d'administrateurs « en propre », les autres émanant tous désormais de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires.

La vigilance de la société est appelée sur deux points. Elle n'a pas respecté, en 2021, ses propres règles en matière de nombre maximum d'administrateurs âgés de plus de 70 ans<sup>33</sup>. Améliorer le niveau de féminisation du conseil d'administration, compris entre 22 % et 39 % depuis 2018, devrait constituer un objectif<sup>34</sup>, à l'horizon des prochaines élections municipales (2026) et départementales (2028). Une sensibilisation des actionnaires pourrait être conduite.

Le niveau de participation est meilleur que pour les assemblées générale ou spéciale, sans noter une implication majeure des représentants des collectivités. Les statuts prévoient expressément la prise en compte des administrateurs participant par visioconférence, dans le calcul du quorum<sup>35</sup>. Le taux de participation oscille, sur la période, entre 55,6 % et 77,8 %, la moyenne s'établissant à 63,2 % (11,4 administrateurs).

<sup>33</sup> Sept, contre six autorisés par les statuts.

<sup>34</sup> L'article L. 225-17 du code de commerce requiert la recherche d'une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes

<sup>35</sup> Fixé à la moitié des administrateurs par l'article L. 225-37 du code de commerce.

Enfin, les séances du conseil d'administration font toutes l'objet d'un procès-verbal, transmis dans les délais réglementaires au préfet. La chambre appelle la SPL à établir un relevé correct des administrateurs présents, conformément à l'article R. 225-23 du code de commerce, des erreurs ayant été constatées à trois reprises<sup>36</sup>. Les procès-verbaux pourraient mieux décrire les débats, dans le prolongement des préconisations précédentes.

#### 1.2.3.2.2 Un conseil d'administration à l'office trop restreint

Le nombre de séances du conseil d'administration organisées sur la période apparaît trop limité, compris entre une (en 2018) et trois (en 2020, marquée par l'actualité de la fusion, ou 2021). La moyenne s'établit à 2,2 réunions par an.

La difficulté à mobiliser les représentants des actionnaires ne peut constituer un argument recevable. Les implications d'un tel fonctionnement sur le rôle effectivement joué par le conseil d'administration, et partant, par l'assemblée spéciale, de même que ses conséquences en matière de contrôle analogue, sont importantes. Ce nombre trop limité de séances se double d'un office restreint, ne permettant pas à ces instances de jouer pleinement leur rôle en matière de définition des orientations de la société et dans le suivi et le contrôle de son activité.

Outre l'établissement, en amont des réunions de l'assemblée générale, des comptes annuels et des rapports de gestion et de gouvernement d'entreprise, le conseil d'administration est appelé à statuer, à la majorité qualifiée, sur divers sujets, dont les concessions publiques d'aménagement, les conventions conclues avec le département, la tarification et les emprunts mobilisés pour le compte de l'entreprise. La chambre relève que les règles de majorité ont été modifiées par simple délibération, en janvier 2021, et non par modification statutaire, en violation des statuts<sup>37</sup>. Elle préconise à la société de régulariser la situation.

De nombreux sujets centraux dans le fonctionnement de la société échappent aujourd'hui à toute discussion, au sein du conseil d'administration ou de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires. Par exemple, les opérations sous mandat, engageant des travaux, parfois de plusieurs dizaines de millions d'euros, assorties d'une rémunération non négligeable pour la société, ne sont pas présentées au conseil. De même, les conventions-types pour les mandats ou les prestations d'AMO n'ont pas à être adoptées par cette instance. *A fortiori*, aucun document stratégique de projection pluriannuelle (plan d'affaires), n'y est discuté.

*In fine*, un cercle vicieux se met en place, le faible nombre de réunions et le périmètre restreint de sujets présentés s'alimentant réciproquement. Face à une telle situation, la chambre recommande à la SPL de réunir le conseil d'administration, au moins trois ou quatre fois par an, et d'élargir son office à de nouveaux sujets.

<sup>36</sup> Procès-verbaux des réunions du conseil d'administration de septembre 2020, janvier 2021 et décembre 2022.

<sup>37</sup> L'article 19 des statuts dispose que « *sauf les cas prévus par la loi ou par les statuts, les délibérations sont prises à la majorité des voix* ».

**Recommandation n°1 : réunir plus fréquemment le conseil d'administration et l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires, et communiquer aux actionnaires une information plus approfondie sur l'activité et le pilotage de la société.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, et bien qu'elle rappelle qu'il n'existe pas en droit un nombre défini de séances annuelles du conseil d'administration, la directrice générale s'engage à réunir plus fréquemment les administrateurs, sous forme d'un conseil d'administration délocalisé sur le territoire, au service du renforcement de leur implication dans la gestion de la société.

## 1.2.4 La direction générale et la présidence

### 1.2.4.1 La directrice générale

#### **Les règles de cumul d'un mandat social et d'un contrat de travail**

Si le cumul entre un mandat social et un contrat salarié est en principe possible<sup>38</sup>, il doit cependant respecter des conditions strictes cumulatives : distinction des fonctions techniques, rémunérations distinctes, le cas échéant, effectivité d'un lien de subordination<sup>39</sup>, absence de fraude à la loi.

Le cumul d'un mandat social et d'un contrat de travail, en l'absence de la réunion de ces critères, a des conséquences importantes. Si le contrat est antérieur au mandat social, il doit être rompu ou suspendu. S'il est postérieur au mandat, il risque d'être requalifié en contrat « nul », ce qui implique le remboursement des salaires.

L'actuelle directrice générale dispose de son mandat social depuis juin 2018. Avant la fusion, elle détenait également un mandat similaire, au sein de l'ADTO. À la suite des remarques de la chambre, elle a régularisé sa situation, au regard de ses obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts, auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATvp).

Sur la période, elle cumule un mandat social indemnisé au titre des fonctions attachées à la direction générale et un emploi salarié rémunéré. Jusqu'en 2020, son mandat social s'accompagnait d'un contrat à durée indéterminée (CDI) de directrice exécutive de la SAO. Depuis la fusion, ce CDI a fait l'objet d'un avenant transformant sa fonction en directrice de l'aménagement.

<sup>38</sup> L'intérêt, pour un directeur général, de bénéficier d'un contrat salarié est de pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage en cas de licenciement, ce qui n'est pas le cas avec un mandat social. Une alternative existe *via* la souscription d'une assurance complémentaire, par l'intéressé ou son employeur.

<sup>39</sup> Caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution, et de sanctionner les manquements de son subordonné. Il ne doit pas se confondre avec les directives que peut recevoir le mandataire social, de la part du conseil d'administration, qui sont les conséquences logiques de son mandat.

Les conditions requises n'apparaissent pas remplies pour la période comprise entre 2018 et 2020. Outre la difficulté à distinguer les missions relevant d'une directrice générale de celles d'une directrice exécutive<sup>40</sup>, le lien de subordination requis n'était pas établi<sup>41</sup>.

La chambre observe que le critère lié à la distinction des fonctions apparaît désormais rempli. Toutes les incertitudes ne sont toutefois pas levées s'agissant de l'effectivité d'un lien de subordination, bien que le président du conseil d'administration se soit vu octroyer des prérogatives en matière de ressources humaines. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice générale réfute une telle analyse, considérant l'ensemble des critères remplis, ce qu'attesterait, selon elle, le rescrit qu'elle a obtenu de Pôle Emploi.

#### 1.2.4.2 La présidence du conseil d'administration

Deux présidents, représentants du département, se sont succédé à la tête du conseil d'administration de l'ADTO-SAO. Le premier a occupé cette fonction de 2015 à son décès, en mai 2023.

La chambre appelle la société à la vigilance dans le respect de son obligation de formation des nouveaux administrateurs, créée par la loi 3DS de février 2022. Depuis cette date, trois administrateurs, dont le nouveau président, ont été nommés sans action réelle en la matière.

La chambre relève, par ailleurs, l'irrégularité de la clause statutaire sur l'âge plafond du président du conseil d'administration. Cet âge doit s'apprécier à tout moment du mandat, et non uniquement à « *sa désignation* », comme le prévoient aujourd'hui les statuts<sup>42</sup>.

Le choix retenu en matière de gouvernance, à l'exception du premier semestre 2018, est celui de la dissociation entre la présidence du conseil d'administration et la direction générale. Le fait qu'une simple délibération soit intervenue, en janvier 2021, pour modifier cette répartition de pouvoirs, n'est pas sécurisé sur le plan juridique. Une modification des statuts est également préconisée par la chambre sur cette question.

<sup>40</sup> L'article 2 du contrat définit des missions très larges liées notamment au management des équipes, à la représentation de la société ou au pilotage financier.

<sup>41</sup> Le même article 2 se limitant à indiquer sur le directeur exécutif exerce ses missions « *en lien étroit avec le président du conseil d'administration et l'assemblée générale du GIE* ».

<sup>42</sup> Cette question mérite d'être regardée avec d'autant plus de rigueur que l'ancien président est resté irrégulièrement en fonctions de mars 2019 à décembre 2020, étant atteint par l'âge limite alors prévu par les statuts (65 ans).

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La SPL ADTO-SAO, née d'une fusion-absorption, en 2020, compte un nombre élevé d'actionnaires, ce qui lui permet de couvrir une très large partie du département de l'Oise. Ce satellite départemental exerce, pour leur compte, une mission d'assistance générale, sous des modes d'accompagnement et dans des champs de politiques publiques diversifiés (aménagement, bâtiments, eau et assainissement, etc.).*

*Le conseil d'administration et l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires ne jouent pas pleinement leur rôle, pourtant central, dans la définition des orientations et le suivi de l'activité de la SPL. Des réunions plus régulières, avec des ordres du jour étoffés, permettraient de remédier à cette situation et de renforcer l'implication des élus représentants des actionnaires à la vie de la société.*

---

## 2 UN OUTIL NECESSAIRE AU TERRITOIRE ET DÉNUÉ DE VISION STRATEGIQUE

### 2.1 Un outil globalement apprécié

Le nombre élevé d'actionnaires induit une activité pléthorique et très diversifiée. La chambre n'a donc pu procéder à une étude exhaustive de l'activité de la société. La hausse continue du nombre d'actionnaires depuis la fusion est un premier indicateur de satisfaction. Toutefois, la chambre a souhaité porter une appréciation circonstanciée sur la manière dont la SPL exécute ses missions, en s'appuyant sur une méthodologie prenant en compte la typologie variée des actionnaires, des domaines d'activité et des modes d'accompagnement.

#### Méthodologie suivie

La chambre a transmis un sondage aux 338 actionnaires ayant été accompagnés par la SPL de 2018 à 2022. Ils ont pu traduire, sous forme de notation, leur degré de satisfaction générale, décliné selon plusieurs critères (respect des délais, communication, moyens mis à disposition, gestion des aléas).

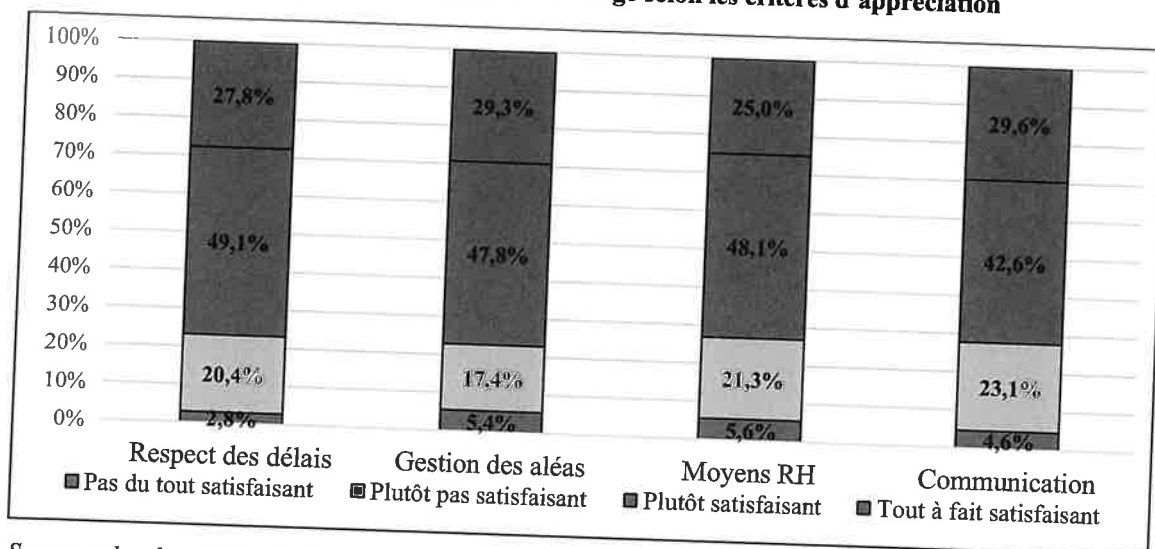
Des entretiens ont été organisés avec un échantillon de cinq actionnaires de nature et de taille divers : le département, les communes de Creil (35 000 habitants), Clermont (10 000 habitants) et La Neuville-en-Hez (1 000 habitants), et le syndicat intercommunal d'assainissement de La Vallée du Matz. Ont ainsi été étudiées 14 opérations de nature différente (une concession d'aménagement, neuf mandats et quatre prestations d'AMO).

La chambre s'est également appuyée sur ses récents rapports observations définitives relatifs aux communes de Chambly et de Creil.

Au total, 108 réponses au sondage ont été recueillies, soit un taux de réponse de 32 % (19 % du nombre total d'actionnaires), représentant un panel varié d'actionnaires, incluant le département de l'Oise, 81 communes, six EPCI à fiscalité propre et 20 syndicats intercommunaux. Une majorité des répondants (80 %) s'acquiesce également de l'abonnement.

L'ADTO-SAO obtient *in fine* une note moyenne de 7,3/10 pour les missions faisant l'objet d'une facturation, et de 7,5/10 pour les prestations couvertes par l'abonnement (cf. annexe n°5). Le département lui a attribué une note de 8/10. Un taux de satisfaction d'environ 75 % ressort des différents critères d'appréciation (cf. graphique n°3).

**Graphique n° 3 : Résultats du sondage selon les critères d'appréciation**



Source : chambre régionale des comptes, à partir des résultats du sondage réalisé sur Sphinx.

Ces résultats témoignent d'une satisfaction globale de l'accompagnement apporté par l'ADTO-SAO, en particulier pour les communes de taille modeste, les plus représentées dans l'échantillon.

Ils apparaissent plus nuancés dans les collectivités ou groupements de taille plus importante. Si le nombre plus restreint de répondants comptant plus de 10 000 habitants ne permet pas d'attester de la représentativité des résultats présentés, ils sont en phase avec les appréciations portées par plusieurs actionnaires auditionnés. Ces derniers soulignent l'intérêt d'être accompagnés par la SPL en matière de commande publique.

## 2.2 Des marges de progression existent

### 2.2.1 Un suivi des opérations à mieux formaliser

Les chargés d'opérations sont les interlocuteurs de référence des actionnaires. Pour autant, eu égard aux caractéristiques propres de chaque opération, cette organisation peut être amenée à se complexifier, en intégrant dans ce dialogue au quotidien des référents marchés publics et comptabilité. Désigner, pour certains types d'opérations, une équipe-projet comprenant également un interlocuteur du service comptabilité permettrait de gagner en fluidité.

La chambre constate l'absence de fiches de procédure, en matière de suivi administratif et financier. C'est le cas, par exemple, en matière de suivi de la trésorerie des mandats, de reddition des comptes ou de facturation de la maîtrise d'œuvre dans le cadre d'une prestation d'AMO.

D'une manière générale, le suivi des opérations souffre d'un manque de formalisation. Ce pilotage de la SPL prend la forme d'échanges informels « au fil de l'eau »<sup>43</sup>, sans que des revues globales de projets à échéances régulières ne soient prévues.

Cette absence entraîne des conséquences, notamment en matière de suivi financier. La visibilité dont disposent les maîtres d'ouvrage est parfois insuffisante<sup>44</sup> pour anticiper les demandes formulées par la SPL (appel des avances ou de sa rémunération). Les échéanciers ne sont que peu souvent respectés.

Un manque de rigueur est aussi constaté en matière contractuelle. La chambre a relevé plusieurs situations où la société a débuté une prestation sans y avoir été formellement autorisée par la signature d'une convention<sup>45</sup>. Elle constate, en outre, le retard important dans la conclusion d'avenants, voire leur absence, sur des opérations dont la durée s'est allongée<sup>46</sup>.

Dans ces conditions, il est préconisé à la SPL de s'inspirer des modalités de travail mises en place avec le Département, à l'initiative de ce dernier, prenant la forme de revues globales semestrielles, pour améliorer la formalisation du suivi de toutes les opérations.

### 2.2.2 Une vigilance accrue à porter aux conventions de mandat

La chambre a contrôlé le contenu des conventions de mandat, afin de mesurer les évolutions entreprises à la suite des nombreuses critiques formulées dans son précédent rapport.

Les conventions-types de mandat mentionnent un événement datable<sup>47</sup>, et non une date prévisionnelle pour estimer leur durée, ce qui apparaît conforme à la réglementation<sup>48</sup>. Leur contenu respecte globalement ce qui est exigé par les textes<sup>49</sup>. Pour autant, la vigilance de la société est appelée sur les aspects suivants.

<sup>43</sup> En particulier, lors des réunions de chantier.

<sup>44</sup> Malgré des avancées par rapport au précédent contrôle en matière d'envoi d'un état de consommation des avances perçues accompagné des pièces nécessaires au paiement (article D. 1617-19 du CGCT).

<sup>45</sup> Cf. annexe n°5.

<sup>46</sup> Par exemple :

- les travaux d'assainissement sous maîtrise d'ouvrage du syndicat intercommunal de La Vallée du Matz ont été retardés de 1,5 année, sans aucune formalisation dans la convention d'AMO ;
- un avenant n° 1 au mandat conclu en 2010 avec la commune de Creil (ateliers municipaux) a été signé en janvier 2019, alors que l'opération a été profondément modifiée dès 2016 (passage d'une construction neuve à une réhabilitation de bâtiment ancien), et que le marché de maîtrise d'œuvre a été résilié en 2017 ;
- un mandat a été conclu en mai 2010 avec le département (réhabilitation du collège Auneuil) ; malgré un avenant n° 1 signé en avril 2012, prévoyant la livraison des travaux fin 2013, un avenant n° 2 a été signé en février 2020 pour prendre en compte la date actualisée de fin des travaux en août 2021.

<sup>47</sup> Pour les conventions de mandat de travaux, « La mission de la société prendra fin à l'expiration du délai de garantie de parfait achèvement ». Pour les mandats d'études, « La mission de la société prendra fin à l'acceptation définitive par le maître d'ouvrage du résultat des études de faisabilité ».

<sup>48</sup> Articles L. 2112-5 du code de la commande publique et D. 1611-18 du CGCT.

<sup>49</sup> Articles L. 2422-7 du code de la commande publique, L. 300-3 du code de l'urbanisme et D. 1611-18 du CGCT. Pour le mandat loi MOP, l'absence de certaines mentions conduit à la nullité de la convention.

L'absence de référence juridique claire sur le type de mandat utilisé est constatée, ce qui peut entraîner une insécurité juridique. La société n'a pas mis en œuvre le rappel au droit formulé dans le précédent rapport de la chambre. Il existe deux types de mandats : celui dit « loi MOP »<sup>50</sup>, relevant des dispositions du code de la commande publique ; et celui d'aménagement ou « loi Alur »<sup>51</sup>, défini par le code de l'urbanisme. Le recours au mandat MOP pour réaliser une étude de programmation, comme la SPL l'a fait pour le centre des cadres sportifs de la commune de Creil, est irrégulier<sup>52</sup>. La chambre invite la société à justifier, dans les conventions, la nature du mandat utilisé.

Les modalités de reddition des comptes ne sont pas décrites dans les conventions de mandat, contrevenant à l'article D. 1611-18 du CGCT.

Enfin, le suivi de l'obtention du *quitus* des opérations présente toujours d'importantes marges de progrès. La SPL a établi une liste de 18 opérations considérées comme « inactives », bien que non clôturées, dont certaines engagées il y a plus de 25 ans<sup>53</sup>. De tels délais sont trop longs et nécessitent une action correctrice. La chambre recommande donc que les conventions de mandat engagent les parties sur un calendrier précis de clôture des opérations.

**Recommandation n°2 : inscrire, dans les conventions de mandat, des modalités précises de rendu-compte du suivi technique, administratif et financier des opérations et de leur clôture.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice générale s'engage à formaliser dans les conventions-types, début 2025, des processus de suivi opérationnel renouvelés, sur la base notamment d'un travail avec le nouveau CAC.

## 2.3 Des incertitudes imposant une clarification stratégique

### 2.3.1 Des risques nouveaux pour l'activité de la SPL

#### 2.3.1.1 Des risques externes importants

L'ADTO-SAO est aujourd'hui confrontée à un contexte d'affaires incertain<sup>54</sup>. Pour autant, elle qualifie les risques existants de « conjoncturels », alors que plusieurs d'entre eux apparaissent plutôt structurels.

<sup>50</sup> Articles L. 2422-5 et suivants du code de la commande publique.

<sup>51</sup> Article L. 300-3 du code de l'urbanisme.

<sup>52</sup> L'article L. 2422-5 du code de la commande publique précise que le maître d'ouvrage détermine lui-même le programme de l'opération.

<sup>53</sup> Une seule se justifie par un contentieux, trois sont en attente de réception du *quitus* par le maître d'ouvrage (sans savoir depuis quand), et 14 mentionnent un « problème dans le solde des marchés ».

<sup>54</sup> Le rapport d'activité 2022 a, pour la première fois, consacré un développement à ces risques.

La société doit faire face à la potentielle concurrence de divers acteurs locaux. Les EPCI à fiscalité propre ont vocation à se centrer sur des thèmes, tels que ceux de l'eau et de l'assainissement<sup>55</sup>. Leurs compétences internes en ingénierie pourraient alors être mises à la disposition de leurs communes membres. Par ailleurs, la création d'une société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) regroupant plusieurs EPCI du département, et compétente pour réaliser des opérations d'aménagement économique ou de revitalisation commerciale, est actuellement envisagé. Une concurrence pourrait s'instaurer entre les deux sociétés, au détriment du volume d'activités de la SAO.

Cette dernière va, en outre, être contrainte de s'adapter, face à la recherche de l'objectif de « Zéro artificialisation nette » (ZAN) à l'horizon 2050<sup>56</sup>. Les opérations d'aménagement « traditionnelles », sous la forme de ZAC ou de lotissement, artificialisant des espaces naturels agricoles<sup>57</sup> vont se raréfier, l'obligeant à compenser cette perte de rémunération en se positionnant sur des projets complexes (réhabilitation de friches industrielles, densification), plus coûteux pour les maîtres d'ouvrage et requérant un accompagnement technique spécialisé.

Ces difficultés pourraient être renforcées dans le contexte actuel incertain en matière de finances publiques.

### 2.3.1.2 Des difficultés en matière de ressources humaines

La SPL rencontre des difficultés à recruter et conserver des profils opérationnels expérimentés. La rotation trop forte des chargés d'opérations, sur un même projet, est critiquée par les actionnaires.

L'ADTO-SAO, comme d'autres structures similaires, peine à stabiliser ses effectifs dans la durée. L'ancienneté moyenne des agents opérationnels<sup>58</sup> a fortement diminué, depuis 2019, passant de 7,4 années à 5 années en 2023.

**Tableau n° 4 : Nombre et ancienneté moyenne des agents opérationnels de la société**

(Au 31/12)	SAO		ADTO-SAO			
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ancienneté moyenne (en années)	7,1	7,4	6,6	6,1	5,9	5
Nombre de salariés « opérationnels »	7	7	17	18	16	19

Source : chambre régionale des comptes, à partir du tableau des effectifs de la SPL ADTO-SAO.

<sup>55</sup> Le transfert de ces compétences aux EPCI à fiscalité propre se fera le 1<sup>er</sup> janvier 2026 au plus tard.

<sup>56</sup> Un objectif intermédiaire de réduction par deux de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2030, par rapport à la consommation mesurée de 2011 à 2020, est prévu.

<sup>57</sup> La zone d'activité (ZA) communautaire de Silly-le-Long et Plessis-Belleville, décidée en juin 2020 avec la communauté de communes du Pays de Valois et porte sur la création d'une ZA à vocation à dominante logistique et industrielle, sur 47 hectares, se traduisant par l'artificialisation en grande partie de terres agricoles. Une autre, portant sur la création d'un lotissement à Hadancourt-le-Haut-Clocher, a été décidée en décembre 2021.

<sup>58</sup> Chargés d'opérations, chefs de projets, conducteurs de travaux, techniciens, chargés d'affaires, etc.

L'anticipation de l'évolution des profils à privilégier, à l'avenir, en lien avec le type d'opérations confiées par les actionnaires, est nécessaire. Une réflexion sur le recrutement de compétences en matière de rénovation thermique des bâtiments constitue une première piste.

### 2.3.2 L'absence de vision stratégique

Ce contexte incertain requiert l'élaboration d'une stratégie, aujourd'hui insuffisante. La société a engagé de premières réflexions pour augmenter le nombre de ses clients sans parvenir à faire émerger des solutions durables et efficaces.

La chambre recommande donc à la société d'engager rapidement une étude approfondie sur son contexte d'affaires (diagnostic), et de dresser, à partir de diverses hypothèses, des scénarios de trajectoire financière à un horizon de trois ans. Un tel document, assimilable à un plan d'affaires à moyen terme, est aujourd'hui manquant et doit permettre à la société, et notamment à son principal actionnaire, de définir une vision stratégique sur son activité. Une telle démarche participerait à renforcer l'implication des actionnaires dans la définition des orientations de la société, et le suivi et le contrôle de son activité.

**Recommandation n°3 : soumettre au conseil d'administration, avant la fin de 2025, un plan d'affaires sur trois ans, et en assurer le suivi et l'actualisation dans la durée.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice générale s'engage à présenter un tel plan d'affaires à trois ans, pour une mise en œuvre en 2025.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La SPL ADTO-SAO est une structure globalement appréciée de ses actionnaires-clients. Malgré tout, ce constat est plus nuancé chez les communes et intercommunalités de grande taille.*

*Le suivi des opérations, par la société, présente des marges d'amélioration, en particulier en matière de compte rendu régulier de leur avancement, tant technique que financier. La SPL doit également se montrer plus rigoureuse dans la clôture des opérations, dont certaines sont particulièrement anciennes. Ce renforcement de la qualité de l'accompagnement contribuera à contenir les risques et incertitudes auxquels l'ADTO-SAO est structurellement confrontée.*

*Pour affronter de tels risques, la société devra aussi se doter d'une stratégie, assise sur un diagnostic complet du contexte d'affaires, et une trajectoire financière pluriannuelle.*

---

### 3 UNE SITUATION FINANCIÈRE JUSTE À L'ÉQUILIBRE

#### 3.1 Une information financière sincère, mais pouvant être améliorée

La SPL est soumise au plan comptable général, aux dispositions comptables du code de commerce, et au règlement comptable n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement dans les sociétés d'économie mixte.

Ses états financiers comportent systématiquement une annexe, destinée à assurer une permanence des méthodes, afin de pouvoir comparer les exercices et donner des informations utiles relatives aux opérations longues<sup>59</sup>. Celles-ci pourraient toutefois être développées<sup>60</sup>.

Les comptes annuels successifs ont été certifiés sans réserve par le CAC, dont les rapports et rapports spéciaux sont systématiquement présentés et approuvés en assemblée générale.

##### 3.1.1 Une comptabilité analytique fiable, mais à mieux formaliser

La chambre relève que la société n'a pas souhaité mettre en œuvre son précédent rappel au droit portant sur l'élaboration d'un manuel comptable<sup>61</sup>, qui pourrait pourtant permettre d'assurer la continuité du service en cas d'absence longue non anticipée, comme cela a pu arriver lors du départ de l'ancienne responsable<sup>62</sup>.

La comptabilité analytique est assurée de manière précise par opération, permettant d'imputer et de retracer les mouvements comptables, trésorerie comprise. Cela constitue un progrès au regard du constat posé dans le précédent rapport de la chambre.

---

<sup>59</sup> Les concessions font notamment l'objet d'une présentation spécifique, dans l'annexe aux états financiers. Pour être complète, cette présentation devrait toutefois faire apparaître le solde de la participation du concédant attendue au terme de l'opération, conformément au règlement comptable de 1999.

<sup>60</sup> Notamment, les ventes et participations reçues dans le cadre des concessions sont présentées, sans raison, sous l'intitulé « chiffre d'affaires-études ». De même, en 2021, un montant négatif de chiffre d'affaires est présenté sur cette ligne (- 0,36 M€) sans explication. Enfin, une précision sur la notion de « transfert de charges », qui constitue pour partie la rémunération acquise sur les concessions, serait éclairante pour un lecteur non aguerri.

<sup>61</sup> Article R. 123-172 du code de commerce (disposition non contraignante).

<sup>62</sup> Le suivi de la clôture des opérations terminées nécessitant le reversement d'un reliquat de trésorerie n'est plus assuré depuis son départ, faute de traçabilité du suivi réalisé de 2018 à 2022.

### 3.1.2 Une information financière à améliorer dans un sens plus stratégique

L'information sur la situation financière de la SPL est donnée aux représentants des actionnaires, dans trois documents : comptes annuels, rapports de gestion et rapports d'activité. Les premiers présentent les données comptables complètes, sous un format brut, sans analyse financière.

Une telle mise en perspective devrait, en revanche, être apportée par les rapports de gestion. Les données ne sont toutefois pas retraitées pour faciliter leur appréhension par les actionnaires, en adaptant les indicateurs à l'activité (soldes intermédiaires de gestion). Bien que de tels rapports ne soit pas obligatoires pour la SPL, la chambre l'invite à approfondir sa démarche, en suivant les indications posées à l'article L. 225-100-1 du code de commerce, requérant une analyse exhaustive de l'évolution de la situation financière et la présentation d'indicateurs-clés spécifiques à son activité.

L'information financière gagnerait à être mise en perspective par une intégration de la rémunération issue des concessions, dans le calcul du chiffre d'affaires et de l'excédent brut d'exploitation (EBE)<sup>63</sup>. Dans sa réponse aux observations provisoires, la directrice de la société suit le raisonnement de la chambre et s'engage à réaliser ces retraitements dès 2024<sup>64</sup>. L'évolution des produits et charges d'exploitation, évoquée de manière succincte et partielle, pourrait être commentée, et les retraitements opérés par la SPL<sup>65</sup> pourraient être expliqués.

Les rapports d'activité comparent parfois le compte de résultat avec les projections, établies en début d'exercice qui, jusqu'en 2024, n'étaient pas soumises aux administrateurs. La ventilation du chiffre d'affaires par secteur d'activité (bâtiment, aménagement, eau et assainissement, divers), qui y est faite, apparaît utile. La SPL n'a cependant mis en œuvre la recommandation qui l'invitait à présenter le compte de résultat et le bilan par activité, formulée par la chambre dans son précédent rapport, qu'en 2024 pour les comptes 2023. La directrice de la société convient, dans sa réponse aux observations provisoires, que cette présentation, exhaustive et dissociée par activité, permet aux administrateurs de mieux comprendre les enjeux propres à chacune. La chambre l'invite, pour les prochains exercices, à l'accompagner d'une analyse approfondie de leur rentabilité.

En conclusion, la chambre constate qu'avant 2024, les éléments financiers étaient communiqués aux administrateurs *a minima* et qu'ils souffrent encore d'un manque d'analyse. Elle recommande donc à la société de rédiger ses documents budgétaires et financiers avec davantage d'exhaustivité et de visée stratégique. La soumission d'un budget prévisionnel au conseil d'administration, initiée en 2024, relève d'une bonne pratique qui doit être poursuivie.

---

<sup>63</sup> La société affiche, sauf en 2020, un EBE fortement négatif et potentiellement alarmant, sans éléments d'explication, alors que des retraitements comptables, tels que réalisés par la chambre, lui permettraient de montrer que cet indicateur est en réalité positif, de 2019 à 2022.

<sup>64</sup> Le règlement comptable ANC n°2022-06 du 4 novembre 2022 modifiant le plan comptable général imposera par ailleurs l'abandon des transferts de charges pour les comptes des exercices ouverts à compter du 1er janvier 2025.

<sup>65</sup> La SPL retraite l'abonnement perçu, qui n'est pas celui facturé apparaissant sur les états financiers.

**Recommandation n°4 : présenter au conseil d'administration, à l'appui des états financiers de l'exercice clos, une analyse exhaustive de l'évolution financière de la société, sur la base d'indicateurs adaptés à son activité, et d'un budget prévisionnel qui lui aura été préalablement soumis.**

### 3.2 Un cycle d'exploitation fragilisé depuis la fusion

Alors que l'exercice 2017 s'était clos sur un résultat net déficitaire (- 105 000 €), l'exercice 2018 affiche un résultat net qui se redresse (+ 49 742 €). Cette tendance se confirme en 2019 (+ 45,5 %), atteignant ses niveaux les plus élevés de la décennie<sup>66</sup>. L'EBE, retraité par la chambre, devient à nouveau positif en 2019 (+ 68 000 €).

L'analyse financière de la chambre se concentre sur la période 2020-2023<sup>67</sup>.

**Note méthodologique**

Pour l'analyse du compte de résultat, un retraitement a été nécessaire, afin d'écartier les achats et ventes réalisés pour l'exécution des concessions publiques d'aménagement, et se concentrer sur le résultat de la société. Ce retraitement n'était toutefois pas utile pour analyser les soldes intermédiaires de gestion (SIG), ces charges et produits étant neutralisés dans le résultat.

Pour analyser les SIG, la rémunération des concessions (comptabilisée en transferts de charges) a toutefois été prise en compte dans la production vendue, ce qui a eu un effet sur le calcul de la valeur ajoutée (VA) et de l'EBE. Les charges de personnel ont été rassemblées (mises à disposition du GIE et du département). Les données d'origine figurent en annexes.

#### 3.2.1 Un fonctionnement maîtrisé mais sans marges de manœuvre

##### 3.2.1.1 Un chiffre d'affaires en hausse, des charges globalement maîtrisées

La fusion a conduit à une modification profonde de la structuration des produits d'exploitation, en intégrant des ressources spécifiques de l'ADTO (subvention annuelle du département de 0,24 M€, abonnement payé sous forme de cotisation annuelle des actionnaires).

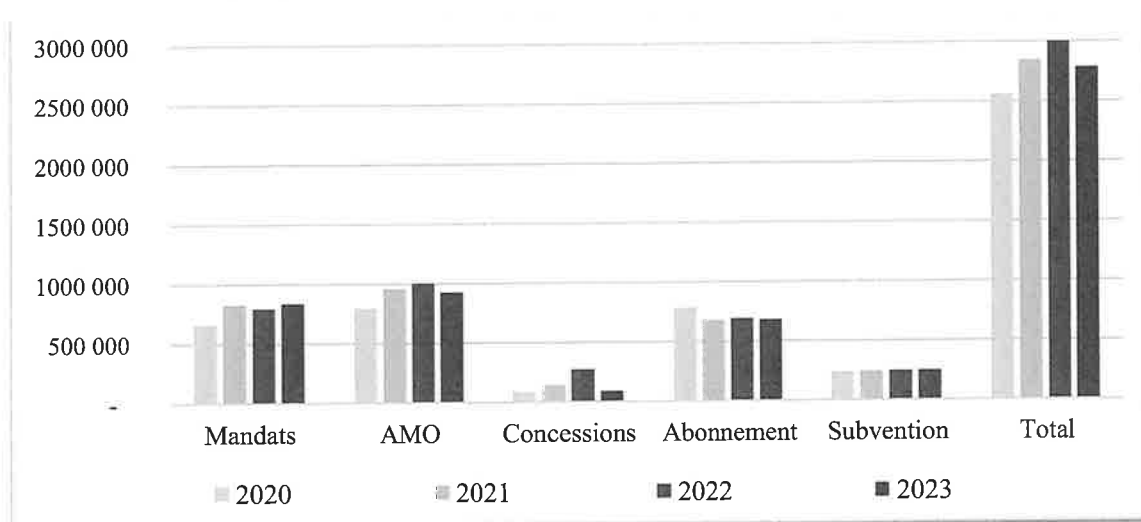
<sup>66</sup> Cf. précédent rapport de la chambre, portant sur la période 2011-2016.

<sup>67</sup> Compte-tenu de l'assemblée générale de la SPL qui s'est tenue le 26 juin 2024, les comptes approuvés de l'exercice 2023 n'ont été reçus que le 13 septembre 2024. L'analyse a ainsi principalement porté sur la période 2018-2022, les données 2023 ayant été intégrées au rapport définitif, sans que celles-ci n'emportent de modification des observations de la chambre.

De 2020 à 2023, les revenus propres de la SPL (produits facturés, abonnement, subvention) sont globalement en hausse. Ils sont constitués, pour près d'un tiers, par les prestations d'AMO. La rémunération des concessions augmente<sup>68</sup>, mais sa part est stable (moins de 6 %), alors que celle des mandats ne représente plus qu'un peu plus du quart. Le tiers des revenus propres (31,2 %) ne relève pas de la production vendue (23,3 % pour l'abonnement, 7,9 % pour la subvention départementale).

Le chiffre d'affaires progresse continument de 2020 à 2022, passant de 2,3 M€ à près de 2,8 M€ (+ 19,4 %) pour revenir à 2,5 M€ en 2023.

**Graphique n° 4 : Évolution des revenus propres de la SPL (2020-2023)**



Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

La part des contrats confiés par le département de l'Oise, rapportée à la production vendue, baisse significativement, après la fusion, passant de 18 % en 2018 à 8,3 % en 2022. Le cumul des prestations qui lui sont facturées, avec la subvention départementale, n'illustre aucune dépendance forte à l'égard de l'actionnaire principal (de 14 % à 20 % avant la fusion, et de 13 % à 16 % après).

<sup>68</sup> La rémunération issue des concessions est dynamisée notamment par les avancées de la ZAC des Marettes, en pleine phase de commercialisation, car son montant est notamment calculé chaque année sur un pourcentage des dépenses et des recettes des concessions.

**Tableau n° 5 : Part des recettes provenant du département de l'Oise dans les ressources de la SPL (2018-2022)**

	2018	2019	2020	2021	2022
Part mandats du CD 60 dans rémunération des mandats	21,0 %	27,2 %	36,1 %	28,8 %	21,6 %
Part mandats du CD 60 dans la production vendue	18,0 %	22,4 %	15,5 %	12,4 %	8,3 %
Part CD 60 (dont subvention) dans total produits d'exploitation hors concessions	13,9 %	20,8 %	14,2 %	15,8 %	13,0 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données comptables et des états financiers de la SPL.

La baisse des produits d'exploitation sur la période postérieure à la fusion (- 6,3 %) s'accompagne d'une diminution plus marquée des charges d'exploitation (- 6,6 %). De 2021 à 2023, ces charges ont toutefois augmenté de 3,9 % (+ 0,12 M€), niveau qui reste contenu, compte tenu de l'inflation depuis 2022<sup>69</sup>.

La masse salariale, représente 68 % des charges d'exploitation. Elle a augmenté de 8,5 % sur les trois exercices, alors que l'effectif a diminué.

### 3.2.1.2 Des résultats d'exploitation trop limités

L'exercice 2020 est particulier à double titre, en raison de la crise sanitaire et de l'intégration des éléments comptables de l'ADTO dans les comptes de la SAO. Cependant, la maîtrise des charges et le maintien d'un bon niveau d'activité ont permis à la SPL d'afficher un résultat d'exploitation proche de l'équilibre (- 1 716 €). Ce n'est que par l'intégration du résultat exceptionnel que le résultat net peut afficher un niveau positif sur cet exercice (33 573 €)<sup>70</sup>.

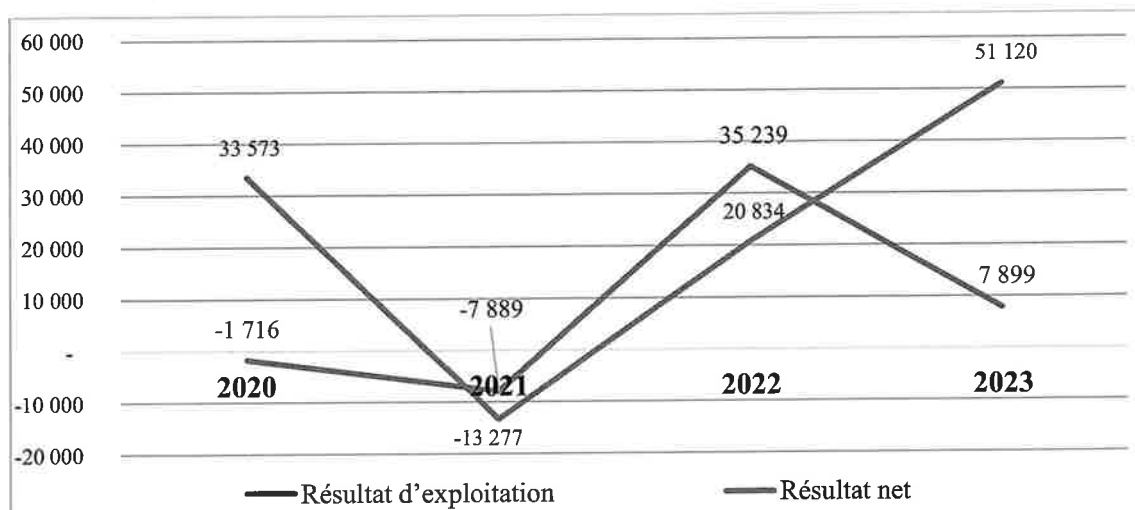
Le résultat d'exploitation moyen de la période 2020-2023 ne s'élève qu'à 8 380 €, et le résultat net, à 23 000 €<sup>71</sup>. Ce niveau n'offre à la société aucune marge de manœuvre en matière de politique salariale. La valeur ajoutée est intégralement consommée par les charges de personnel qui en représentaient 109 % en 2023.

<sup>69</sup> Les achats divers (20 % des charges d'exploitation) sont en baisse continue jusque 2022 (- 11 %), illustrant une réelle maîtrise des charges.

<sup>70</sup> Constitué par une reprise sur provisions de l'ex-ADTO.

<sup>71</sup> Les soldes intermédiaires de gestion retraités par la chambre sont présentés en annexe n°10.

**Graphique n° 5 : Évolution du résultat d'exploitation et du résultat net (2020-2023)**



Source : chambre régionale des comptes, à partir du retraitement des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

Calculés sur la base de la méthodologie exposée *supra*, divers indicateurs financiers<sup>72</sup> confirment l'absence de marge de manœuvre de la SPL : la productivité apparente montre un niveau de recettes d'exploitation à peine plus élevé que les charges, alors que les taux de profitabilité et de marge nette oscillent autour de zéro, depuis 2020.

**Tableau n° 6 : Indicateurs de performance**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Produits d'exploitation (hors produits des concessions) (A)	1 553 251	1 363 899	3 358 161	3 013 507	3 161 159	3 145 941
Charges d'exploitation (hors achats des concessions) (B)	1 505 870	1 298 932	3 359 877	3 021 396	3 125 919	3 138 042
<b>Productivité apparente (A / B)</b>	<b>103,1 %</b>	<b>105,0 %</b>	<b>99,9 %</b>	<b>99,7 %</b>	<b>101,1 %</b>	<b>100,3%</b>
Valeur ajoutée (C)	935 165	874 708	2 087 233	1 970 002	2 078 877	2 028 248
<b>Taux de valeur ajoutée (C / A)</b>	<b>60,2 %</b>	<b>64,1 %</b>	<b>62,2 %</b>	<b>65,4 %</b>	<b>65,8 %</b>	<b>64,5%</b>
Résultat net (D)	49 742	72 387	33 573	- 13 277	20 834	51 120
<b>Taux de profitabilité (D / A)</b>	<b>3,2 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>1,0 %</b>	<b>-0,4 %</b>	<b>0,7 %</b>	<b>1,6%</b>
Taux de marge brute d'exploitation selon les données retraitées	- 1,3 %	5,1 %	11,0 %	1,6 %	2,8 %	0,8 %
Taux de marge nette selon les données retraitées	3,7 %	5,4 %	1,4 %	- 0,5 %	0,8 %	2,0 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

<sup>72</sup> La capacité d'autofinancement est présentée en annexe n°15.

### 3.2.2 La nécessité de définir une stratégie tarifaire

Les projections du résultat net de toutes les opérations à fin 2023 permettent d'identifier 127 opérations déficitaires<sup>73</sup>, à hauteur d'un peu plus d'1 M€. Certaines sont encore en cours et pourraient être rééquilibrées par voie d'avenants. Cependant, 28 opérations achevées représentent une perte définitive de près de 280 000 €. Le niveau de déficit effectif est élevé et une part trop importante du résultat net projeté à terminaison est menacée par les nombreuses opérations, déficitaires à ce jour.

L'analyse de ces données devrait conduire la SPL à conduire une réflexion sur le niveau de ses tarifs, notamment au regard de la fragilité de ses résultats d'exploitation et de la hausse de ses charges de personnel. Celles-ci représentaient fin 2022, un coût complet moyen journalier de 650 €, supérieur au tarif alors appliqué pour les abonnés (500 €). La revalorisation en décembre 2022 de ce montant forfaitaire porté à 600 € n'a pas été suffisante. La chambre observe qu'une telle décision ne va pas dans le sens des intérêts économiques de la société.

La directrice de la société, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, indique que le niveau de tarifs retenu est jugé suffisant par les administrateurs et que les tarifs seraient revus s'il était estimé que leur niveau mettait en péril les résultats de l'entreprise. Au regard des chiffres dont elle dispose, la chambre observe que l'exploitation de la société ne dégage pas de marges suffisantes pour s'en tenir aux tarifs existants. Elle recommande à la société, dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'affaires de moyen terme, de procéder à une analyse approfondie de l'équilibre financier de ses opérations, afin de déterminer le niveau de tarification pertinent qui lui permettra de dégager une marge de manœuvre minimum, et la soumettre à l'approbation du conseil d'administration.

**Recommandation n°5 : présenter au conseil d'administration, dans les douze mois, une étude approfondie de l'équilibre financier global des opérations, et fixer un niveau de tarifs pertinent.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la directrice s'engage à ce qu'une réflexion soit conduite sur la stratégie tarifaire, dans le cadre du futur plan d'affaires qu'elle soumettra au conseil d'administration.

### 3.3 Une situation bilancielle stable, qui nécessite toutefois l'apurement des mandats achevés

La présentation consolidée du bilan de la société est source d'ambiguïtés, car il subit les effets de l'exécution des mandats et des concessions, pour lesquels la société n'assume pas la responsabilité financière et les risques associés. Les analyses de la chambre se fondent donc sur le seul bilan de la structure (cf. annexe n°18).

<sup>73</sup> De tous types (AMO, mandats, concessions). Par exemple, la concession ZAC des Marettes affiche un déficit net de - 113 000 €.

### 3.3.1 Le bilan de la société ne présente pas de risques

Le bilan de la société (224 M€ en 2018) a augmenté de 40 % avec la fusion de 2020 (315 M€). Le niveau de capitaux propres est correct<sup>74</sup>, et le report à nouveau, négatif sur la période, s'est réduit notablement (- 87 % de 2018 à 2023).

Le *ratio* d'autonomie financière<sup>75</sup>, calculé sur le bilan de la structure, est stable et confirme la solidité financière de la société (77,6 % en 2019, 75,3 % en 2023). Par ailleurs, cette dernière ne supporte aucun risque lié aux emprunts<sup>76</sup>.

L'organisation de la trésorerie des opérations<sup>77</sup>, basée sur un système d'avances versées par les clients<sup>78</sup>, dans le cadre des mandats et concessions, entraîne un décalage des flux de trésorerie favorable à la SPL (le volume des encaissements étant supérieur aux décaissements). Toutefois, en concentrant l'analyse sur la structure, le constat est inverse : le niveau des créances étant supérieur aux dettes, il engendre un besoin de financement à court terme, que la société assume sans difficulté grâce à son fonds de roulement.

**Tableau n° 7 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie consolidés 2018-2023**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2 023
Fonds de roulement net global	2 218 495	2 280 381	3 615 008	3 652 551	3 740 868	4 419 635
Variation annuelle	-	+ 2,8 %	+ 58,5%	+ 1,0 %	+ 2,4 %	18,1%
Besoin en fonds de roulement	- 15 688 723	- 16 629 343	- 18 476 180	- 15 132 730	- 17 439 588	- 16 451 652
Variation annuelle	-	+ 6,0 %	+ 11,1 %	-18,1 %	+ 15,2 %	- 5,7%
Trésorerie nette	17 907 218	18 909 724	22 091 188	18 785 281	21 180 456	20 871 287

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

### 3.3.2 Une gestion transparente de la trésorerie

La SPL dispose de 11 comptes bancaires<sup>79</sup>. Chaque concession d'aménagement dispose d'un compte dédié, tandis qu'un compte unique reçoit la trésorerie de toutes les conventions de mandat. Ce compte<sup>80</sup> est géré en « pool » : un suivi individualisé par opération est mis en place, au travers de la comptabilité analytique, et assure un suivi transparent des flux. Cette organisation permet d'assurer que la trésorerie d'une activité ne finance pas une autre activité.

<sup>74</sup> En référence au ratio d'alerte défini par l'article L. 225-248 du code de commerce.

<sup>75</sup> Capitaux propres / total du bilan.

<sup>76</sup> Quatre emprunts étaient en cours pendant la période contrôlée, souscrits dans le cadre de concessions d'aménagement au risque du concédant, prémunissant ainsi la SPL de tout risque financier.

<sup>77</sup> La société ne paie les factures reçues que si la trésorerie est disponible. Cette organisation engendre un surplus de liquidités, mais aussi un montant élevé de dettes fournisseurs, pour les opérations en attente du versement par les maîtres d'ouvrage (6,1 M€ fin 2023).

<sup>78</sup> La SPL a mis en œuvre le précédent rappel au droit de la chambre, pour la non-compensation entre actif et passif des versements d'avances et des flux de consommation de ces avances.

<sup>79</sup> Dont trois pour son fonctionnement, sept pour les concessions et un pour les mandats.

<sup>80</sup> Représentant 87 % de la trésorerie gérée par la SPL, fin 2019, mais plus que 60 %, fin 2023.

Fin 2023, la trésorerie des mandats s'élève à près de 12,4 M€, celle des concessions, à 5,6 M€, et la trésorerie de fonctionnement à 2,9 M€.

La chambre constate toutefois le caractère incomplet de la mise en œuvre de sa précédente recommandation portant sur la restitution de la trésorerie aux mandants dont les opérations peuvent être clôturées. Elle estimait son montant à 0,8 M€ (sur 6,8 M€ de trésorerie des mandats). Un travail de recensement et de reversement des fonds en attente a été entrepris en 2018, sans que la société ne soit en mesure de faire un bilan du volume restitué. Selon le recensement établi, au 31 décembre 2023, à la demande de la chambre, un reliquat de 0,38 M€ pourrait être restitué au titre de 43 opérations sous mandat pouvant faire l'objet d'une clôture. La situation a été partiellement apurée (- 52 % par rapport à fin 2016), mais le travail entrepris s'est arrêté en 2022. La chambre invite donc la SPL à remettre en place un suivi adéquat, en lien avec l'objectif de clôturer, dans des délais plus brefs, les opérations de mandat.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le suivi comptable et financier des opérations est convenablement réalisé par la société, qui utilise une comptabilité analytique précise et respecte les dispositions comptables spécifiques aux concessions d'aménagement. L'absence de formalisation des processus comptables présente un risque potentiel pour la continuité de l'activité.*

*La tenue des comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, n'appelle pas de remarque, mais leur présentation doit gagner en lisibilité et portée stratégique.*

*En l'absence de marges de manœuvre, la société doit élaborer une stratégie tarifaire.*

*Enfin, la gestion de la trésorerie des diverses activités est transparente, et son niveau est adapté.*

---

\*

\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations du précédent contrôle .....	39
Annexe n° 2. Structuration de l'activité (2018-2023) .....	41
Annexe n° 3. Concessions publiques d'aménagement (2018-2022) .....	45
Annexe n° 4. Résultats du sondage réalisé dans le cadre du contrôle auprès des actionnaires de l'ADTO-SAO .....	46
Annexe n° 5. Glossaire des termes employés en matière de recettes comptables .....	48
Annexe n° 6. Produits d'exploitation d'après les états financiers (2018-2023) .....	49
Annexe n° 7. Charges d'exploitation d'après les états financiers (2018-2023) .....	50
Annexe n° 8. Soldes intermédiaires de gestion avant retraitements (2018-2023) .....	51
Annexe n° 9. Soldes intermédiaires de gestion (2018-2019) - après retraitement .....	52
Annexe n° 10. Produits d'exploitation retraités (2020-2023) .....	53
Annexe n° 11. Chiffre d'affaires retraité (2018-2023) .....	54
Annexe n° 12. Détail des charges d'exploitation (2020-2023) - hors achats des concessions .....	55
Annexe n° 13. Bilan consolidé de la SPL (2018-2023) .....	56
Annexe n° 14. Bilan 2023 distingué par activité .....	57
Annexe n° 15. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie (2018-2023) .....	58

## Annexe n° 1. Suivi des recommandations du précédent contrôle

	Mis en œuvre	Partiellement mis en œuvre	Non mis en œuvre	Sans objet	Page
<b>RAPPELS AU DROIT</b>					
1. Transmettre les délibérations adoptées par l'assemblée générale au représentant de l'État conformément aux dispositions de l'article L. 1524-1 du code général des collectivités territoriales.	X				18
2. Élaborer un manuel comptable, conformément aux dispositions de l'article R. 123-172 du code de commerce.			X		28
3. Respecter les dispositions de l'article L. 123-7 du code de commerce interdisant de procéder à la compensation des postes d'actifs et de passifs au bilan de l'entreprise.	X				34
4. Transmettre chaque année un compte rendu annuel à la collectivité locale concédante conformément aux dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme et conserver ce document au sein de l'entité.	X				13
5. Réserver la réalisation de mandats d'études préalables aux seules opérations d'aménagement sur le fondement des dispositions de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.			X		24
6. Limiter l'activité de la SAO aux seules prestations de services accessoires des opérations d'aménagement qu'elles conduisent conformément aux dispositions de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme.				X	24
7. Prévoir une durée d'exécution des conventions de mandat conformément aux dispositions des articles 39 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et 16 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.	X				23
8. Procéder aux contrôles des dépenses conformément aux dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, procéder à la reddition annuelle des comptes des différentes opérations selon des dispositions conventionnelles précises et obtenir le quitus des opérations achevées dans des délais acceptables.		X			24

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	Mis en œuvre	Partiellement mis en œuvre	Non mis en œuvre	Sans objet	Page
<b>RECOMMANDATIONS</b>					
1. Modifier la rédaction de l'article 1 <sup>er</sup> des statuts afin d'y réintroduire la référence à l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme.				X	7
2. Vérifier la correcte désignation des représentants des différents actionnaires conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales et faire renouveler les désignations litigieuses.		X			16
3. Compléter la présentation des comptes annuels par un bilan et un compte de résultat séparé pour la structure, les opérations d'aménagement et les mandats.			X		28-29
4. Clôturer les opérations anciennes toujours en cours sans justification et restituer, dans les meilleurs délais, la trésorerie excédentaire des opérations terminées aux mandants.		X			35

**Annexe n° 2. Structuration de l'activité (2018-2023)****Activité de la SAO (hors abonnement), selon la rémunération HT (2018-2019)**

en €	Aménagement/Voirie			Bâtiment			Total
	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	
<b>2018</b>	54 563,80	358 641,09	76 431,28	18 000,00	693 255,89	0,00	1 200 892,06
<b>2019</b>	46 619,39	337 013,77	130 064,45	11 700,00	738 264,49	0,00	1 263 662,10
<b>Total</b>	101 183,19	695 654,86	206 495,73	29 700,00	1 431 520,38	0,00	2 464 554,16
<b>Proportion/Total</b>	4,11%	28,23%	8,38%	1,21%	58,08%	0,00%	

Part Mandat	86,31%
Part concession	8,38%
Part AMO	5,31%

Part Aménagement	40,71%
Part Bâtiment	59,29%

**Activité de la SAO (hors abonnement), selon le temps consacré par les chargés d'opérations (2018-2019)**

en jours	Aménagement/Voirie			Bâtiment			Total
	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	
<b>2018</b>	13,13	596,13	83,25	0,75	1 034,25	0,00	1 727,51
<b>2019</b>	4,75	509,38	126,25	11,50	801,13	0,00	1 453,01
<b>Total</b>	17,88	1 105,51	209,50	12,25	1 835,38	0,00	3 180,52
<b>Proportion/Total</b>	0,56%	34,76%	6,59%	0,39%	57,71%	0,00%	

Part Mandat	92,47%
Part concession	6,59%
Part AMO	0,95%

Part Aménagement	41,91%
Part Bâtiment	58,09%

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Activité de l'ADTO-SAO (hors abonnement), selon la rémunération HT (2020-2023)

en €	Aménagement/Voirie			Bâtiment			Eau et assainissement			Vidéprotection			Divers			Total
	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	
<b>2020</b>	195 090	277 367,06	81 153,50	205 925	434 049,07	0	314 250	0	0	26 250	0	0	0	0	0	1 534 084,63
<b>2021</b>	244 719,63	253 533,70	141 980,40	233 500	573 000,89	0	455 750	0	0	21 000	0	0	10 500	0	0	1 933 984,62
<b>2022</b>	187 162,50	357 905,19	275 002,25	357 250	442 537,40	0	431 025	0	0	20 650	0	0	17 000	0	0	2 088 532,34
<b>2023</b>	136 100	349 463,55	91 127	306 804	500 812,56	0	426 975	8 000	0	47 800	0	0	1 500	0	0	1 868 582,11
<b>Total</b>	763 072,13	1 238 269,50	589 263,15	1 103 479	1 950 399,92	0	1 628 000	8 000	0	115 700	0	0	29 000	0	0	7 425 183,70
<b>Proportion / Total</b>	10,28%	16,68%	7,94%	14,86%	26,27%	0%	21,93%	0,11%	0%	1,56%	0%	0%	0,39%	0%	0%	

Part Mandat	43,05%
Part concession	7,94%
Part AMO	49,01%

Part Aménagement	34,89%
Part Bâtiment	41,13%
Part Eau Assainissement	22,03%

Activité de l'ADTO-SAO (hors abonnement), selon le temps consacré par les chargés d'opérations (2020-2023)

En jours	Aménagement/Voirie			Bâtiment			Eau et assainissement			Vidéprotection			Divers			Total
	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	AMO	Mandat	Concession	
2020	351,13	550,25	155,88	812	735,53	0	878,26	34,5	0	131,75	0	0	44,5	0	0	3 693,8
2021	375,13	559,63	130,38	808,88	791,5	0	959,88	26,75	0	172,13	0	0	108,13	0	0	3 932,41
2022	331,63	474,13	249,75	940,88	666	0	908,14	11,38	0	135,25	0	0	66,63	0	0	3 783,79
2023	199,13	412	159,75	1 001,5	686,5	0	1 152,51	3,63	0	212,13	0	0	22,5	0	0	3 849,65
<b>Total</b>	1 257,02	1 996,01	695,76	3 563,26	2 879,53	0	3 898,79	76,26	0	651,26	0	0	241,76	0	0	15 259,65
<b>Proportion / Total</b>	8,24%	13,08%	4,56%	23,35%	18,87%	0%	25,55%	0,5%	0%	4,27%	0%	0%	1,58%	0%	0%	

Part Mandat	32,45%
Part concession	4,56%
Part AMO	62,99%

Part Aménagement	25,88%
Part Bâtiment	42,22%
Part Eau Assainissement	26,05%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des éléments transmis par la SPL ADTO-SAO.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Activités sous abonnement (2021-2023)

		2021	2022	2023	Total	Proportion / Total
<b>Nombre de dossiers</b>	<i>Eau Assainissement</i>	185	173	155	513	38,06%
	<i>Aménagement VRD</i>	92	78	71	241	17,88%
	<i>Bâtiment</i>	107	139	122	368	27,30%
	<i>Vidéoprotection</i>	51	52	43	146	10,83%
	<i>Divers</i>	22	29	29	80	5,93%
	<i>Total</i>	457	471	420	1 348	
<b>Nombre de jours de chargés d'opérations</b>	<i>Eau Assainissement</i>	394	231	267	892	38,82%
	<i>Aménagement VRD</i>	112	90	105	307	13,36%
	<i>Bâtiment</i>	216	264	300	780	33,94%
	<i>Vidéoprotection</i>	104	78	74	256	11,14%
	<i>Divers</i>	17	23	21	61	2,65%
	<i>Total</i>	843	687	768	2 298	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données transmises par SPL ADTO-SAO.

**Annexe n° 3. Concessions publiques d'aménagement (2018-2022)**

Opération	Concédant	Date du contrat	Date de fin prévisionnelle	Budget prévisionnel (€)	Rémunération prévisionnelle (€ HT)	Taux d'avancement selon CRACL 2022
ZAC du Pont Charmant	Amblainville	15/11/2018	15/11/2028	6 163 615	570 645	0,0 %
ZAC Boulenger	CA du Beauvaisis	27/02/2018	Résiliée au 31/08/2022	12 881 225	528 675	-
ZAC Vallée du Thérain	CA du Beauvaisis	02/10/2015	01/10/2028	23 179 962	1 611 709	1,3 %
ZAC des Marettes	Clermont	01/06/2005	31/12/2024	7 297 543	573 484	90,8 %
ZAC Silly-le-long et Plessis-Belleville	CC Pays de Valois	16/06/2020	16/06/2028	17 261 051	459 124	0,3 %
Lotissement du Bois de la Cocagne	Hadancourt	15/12/2021	15/02/2028	1 056 201	128 567	0,0 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des CRACL les plus récents.

**Annexe n° 4. Résultats du sondage réalisé dans le cadre du contrôle auprès des actionnaires de l'ADTO-SAO**

	Nombre de répondants	Note moyenne (hors prestations réalisées via l'abonnement)	Dont Répondants abonnés	Note moyenne (Prestations réalisées via l'abonnement)
<b>Par types d'actionnaires</b>				
Communes	81	7,2	67	7,4
Département	1	8,0	0	-
EPCI-FP	6	6,3	3	6,7
Syndicats	20	7,7	16	7,7
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>7,3</b>	<b>86</b>	<b>7,5</b>
<b>Détail par type de communes</b>				
Communes < 1 000 hab.	43	7,1	36	7,6
1001 < communes < 2000 hab.	18	7,7	15	7,5
2001 < communes < 10 000 hab.	17	7,2	14	7,3
Communes > 10 000 hab.	3	5,3	2	4,5
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>7,2</b>	<b>67</b>	<b>7,4</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des résultats du sondage réalisé sur Sphinx.

**Annexe n° 5. Exemples de prestations débutées avant la signature de conventions  
(La Neuville-en-Hez)**

La convention de mandat sur la construction de commerces de proximité a été signée le 12 juillet 2018, mais un document de programmation mentionne la qualité de mandataire de la SPL, dès le mois mai. Il s'agirait d'un « *abus de langage* » selon la SPL, le programme ayant été réalisé dans le cadre de l'abonnement.

Par ailleurs, la convention d'AMO (mission de suivi de la maîtrise d'œuvre) portant sur la restauration du lavoir a été signée en novembre 2021, mais un ordre de service a été envoyé aux entreprises en octobre, les marchés ayant été attribués en juillet 2021. La SPL évoque une « *exception à la règle* ».

## Annexe n° 6. Glossaire des termes employés en matière de recettes comptables

**Produits d'exploitation** : production vendue + production stockée + abonnement + subventions + reprises sur provisions + autres produits divers.

**Production vendue** : recettes issues de l'activité facturée (AMO, mandat). Le retraitement réalisé inclut ici la rémunération des concessions, comptabilisée initialement en « transferts de charges » (compte 791000). Les « produits des concessions » (ventes réalisées dans le cadre des concessions, et participations versées par les concédants) ont été neutralisés.

**Production stockée** : recettes liées à l'activité réalisée, non encore facturée, estimée selon la méthode dite « à l'avancement ». Les mouvements liés aux produits et charges des concessions ont été neutralisés.

**Chiffre d'affaires** : production vendue + abonnement. Le chiffre d'affaires retraité inclut les modifications de la production vendue.

**Revenus propres** : production vendue + abonnement + subvention.

## Annexe n° 7. Produits d'exploitation à partir des états financiers (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Production vendue</b>	<b>3 257 687</b>	<b>1 207 992</b>	<b>2 236 834</b>	<b>2 103 690</b>	<b>4 687 056</b>	<b>5 754 492</b>
<i>Dont concessions ventes d'immeubles</i>	786 000	-	-	-	2 180 000	1 053 333
<i>Dont concessions subventions</i>	-	-	-	-	-	269 466
<i>Dont concessions participations</i>	1 195 605	-	-	- 401 965	-	1 779 813
<i>Dont concessions produits fi.</i>	-	-	-	-	15 323	190 686
<i>Dont concessions autres</i>	2 240	-	-	45 000	-	16 206
<i>Dont prestations de services</i>	98 775	93 153	78 250	40 045	9 400	17 750
<i>Dont abonnements</i>	-	-	783 903	678 651	693 202	681 498
<i>Dont prestations PSR</i>	-	-	619 750	683 000	763 813	713 104
<i>Dont participation DSP</i>	-	-	39 000	119 250	80 875	154 125
<i>Dont participation RQPS</i>	-	-	19 750	55 000	147 400	40 950
<i>Dont rémunération de mandat</i>	1 025 755	1 040 445	657 341	826 535	797 043	837 561
<i>Dont Appl droit des sols</i>	-	-	38 840	58 175	-	-
<i>Dont commissions et courtages</i>	6 830	840	-	-	-	-
<i>Dont refacturation au GIE</i>	142 483	73 554	-	-	-	-
<b>Production stockée</b>	<b>- 1 096 154</b>	<b>2 179 852</b>	<b>1 034 868</b>	<b>1 485 034</b>	<b>- 1 013 812</b>	<b>- 706 859</b>
<i>Dont variation encours prod</i>	54 128	- 91 429	411 380	- 46 332	- 123 965	122 139
<i>Dont concess. variation charges</i>	833 563	2 271 281	623 488	1 174 401	1 305 476	2 480 505
<i>Dont cour de revient des</i>	- 1 983 844	-	-	356 965	- 2 195 323	- 3 309 504
<b>Subventions d'exploitation</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>239 500</b>	<b>242 167</b>	<b>246 833</b>	<b>248 000</b>
<i>Subventions d'exploitation</i>	-	-	239 500	242 167	246 833	248 000
<b>Autres produits</b>	<b>225 281</b>	<b>247 336</b>	<b>470 448</b>	<b>357 017</b>	<b>546 558</b>	<b>942 590</b>
<i>Dont produits divers gestion courante</i>	13	1	135	1	-	-
<i>Reprises sur prov risques et charges</i>	124 102	111 110	129 492	115 958	140 610	132 871
<i>Reprises sur prov dépréciation stocks</i>	-	1 020	-	8 500	22 319	20 266
<i>Reprise sur prov dépréciation créances</i>	-	-	199 441	18 379	31 648	17 967
<i>Dont transferts de charges</i>	101 166	135 205	141 379	214 180	351 980	771 486
<b>Total des produits d'exploitation</b>	<b>2 386 814</b>	<b>3 635 179</b>	<b>3 981 649</b>	<b>4 187 908</b>	<b>4 466 635</b>	<b>6 238 222</b>
Variation N/N-1	-	52,3%	9,5%	5,2%	6,7%	39,7%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

**Annexe n° 8. Charges d'exploitation à partir des états financiers (2018-2023)**

**Tableau n° 8 : Charges d'exploitation (2018-2023)**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Autres achats et charges	1 636 569	2 893 563	1 322 874	1 838 065	1 928 820	3 168 763
Impôts et taxes	26 405	15 885	35 451	37 217	47 713	46 320
Salaires et traitements	409 388	372 198	1 371 101	1 436 262	1 519 904	1 516 847
<i>dont salaires et</i>	409 217	379 273	1 356 132	1 443 551	1 459 611	1 504 815
Charges sociales	183 415	168 291	607 835	620 754	621 760	634 792
Dotations aux amortissements	13 937	13 580	76 163	49 310	37 831	30 228
<i>Dont Dot. Amort. Immo</i>	1 155	1 013	13 662	4 328	2 935	-
<i>nt Dot. Amort. Immo corporel.</i>	12 782	12 567	62 501	44 983	34 895	30 228
Provisions pour risques et charges	70 003	106 777	301 332	199 063	244 779	821 927
<i>Dot. Prov. Risques et charges d'exploit.</i>	68 983	106 033	142 628	149 952	194 725	190 315
<i>Dot. Prov. Ch s/concessions</i>	-	-	-	-	-	611 776
<i>Dot. Prov. Deprec. Stocks et</i>	1 020	744	20 400	26 367	19 456	11 957
<i>Dot. Prov. Deprec. créances</i>	-	-	138 303	22 744	30 598	7 879
Autres charges	285	81	268 609	15 125	30 588	11 446
<b>Charges d'exploitation</b>	<b>2 339 433</b>	<b>3 570 213</b>	<b>3 983 365</b>	<b>4 195 797</b>	<b>4 431 395</b>	<b>6 230 323</b>
Variation N/N-1	-	53%	12%	5%	6%	41%

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

**Tableau n° 9 : Détail des autres achats et charges externes (2018-2023)**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Achats fournitures diverses	26 421	20 148	41 755	47 960	57 361	77 000
Achats d'études et prestations	24 933	9 533	55 157	59 597	500	-
Achats concessions	833 563	2 271 281	623 488	1 174 401	1 305 476	2 480 505
Locations	46 536	44 774	128 577	141 638	153 949	157 906
Entretien et maintenance	23 585	22 165	64 372	72 163	67 889	67 612
Assurances	41 933	50 508	63 018	53 883	54 304	61 104
Remb personnel - GIE et MàD	473 934	323 917	57 252	77 362	59 452	58 252
Honoraires	107 362	96 828	172 138	126 624	143 123	134 104
Frais de déplacements,	10 028	14 656	13 389	13 467	18 257	35 141
Frais postaux et de télécommunications	27 637	23 391	56 994	37 722	34 238	29 441
Refacturation dotations amort. GIE	13 559	11 256	-	-	-	-
Divers (documentation, publicité, services)	7 078	5 106	46 733	33 248	34 272	67 697
<b>Total</b>	<b>1 636 569</b>	<b>2 893 563</b>	<b>1 322 874</b>	<b>1 838 065</b>	<b>1 928 820</b>	<b>3 168 763</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

**Annexe n° 9. Soldes intermédiaires de gestion à partir des états financiers  
(2018-2023)**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Production vendue	3 257 687	1 207 992	2 236 834	2 103 690	4 687 056	5 754 492
+ Production stockée	- 1 096 154	2 179 852	1 034 868	1 485 034	-1 013 812	- 706 859
<b>= Production de l'exercice</b>	<b>2 161 533</b>	<b>3 387 844</b>	<b>3 271 702</b>	<b>3 588 724</b>	<b>3 673 244</b>	<b>5 047 633</b>
- Autres charges externes	1 636 569	2 893 563	1 322 874	1 838 065	1 928 820	3 168 763
<b>= Valeur ajoutée</b>	<b>524 964</b>	<b>494 281</b>	<b>1 948 828</b>	<b>1 750 659</b>	<b>1 744 424</b>	<b>1 878 869</b>
- Charges de personnel	592 803	540 489	1 978 936	2 057 016	2 141 664	2 151 639
- Impôts et taxes	26 405	15 885	35 451	37 217	47 713	46 320
+ Subventions d'exploitation	0	0	239 500	242 167	246 833	248 000
<b>=Excédent brut d'exploitation</b>	<b>- 94 244</b>	<b>- 62 093</b>	<b>173 941</b>	<b>- 101 408</b>	<b>- 198 120</b>	<b>- 71 089</b>
+ Reprise sur charges et transferts	225 268	247 334	470 312	357 016	546 558	942 590
+ Autres produits	13	1	135	1	0	0
- Amortissements et provisions	83 940	120 357	377 495	248 373	282 610	852 155
- Autres charges	- 285	- 81	268 609	15 125	30 588	11 446
<b>= Résultat d'exploitation</b>	<b>47 381</b>	<b>64 967</b>	<b>- 1 716</b>	<b>- 7 889</b>	<b>35 239</b>	<b>7 899</b>
+ Produits financiers	0	0	117	50	2 729	72 108
- Charges financières	0	0	0	0	0	0
<b>= Résultat courant avant impôt</b>	<b>47 381</b>	<b>64 967</b>	<b>- 1 599</b>	<b>- 7 839</b>	<b>37 968</b>	<b>80 007</b>
+ Produits exceptionnels	2 361	7 420	35 172	272	5 863	15 425
- Charges exceptionnelles	0	0	0	0	3 649	25 136
- Impôt sur les bénéfices	0	0	0	5 711	19 348	19 177
<b>= Résultat net</b>	<b>49 742</b>	<b>72 387</b>	<b>33 573</b>	<b>- 13 277</b>	<b>20 834</b>	<b>51 120</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

## Annexe n° 10. Soldes intermédiaires de gestion (2018-2023) - après retraitements

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Production vendue</i>	3 193 955	1 264 502	2 317 987	2 245 671	4 962 058	5 845 619
+ <i>Production stockée</i>	- 1 096 154	2 179 852	1 034 868	1 485 034	- 1 013 812	-706 859
<b><i>Production de l'exercice</i></b>	<b>2 097 801</b>	<b>3 444 354</b>	<b>3 352 855</b>	<b>3 730 705</b>	<b>3 948 246</b>	<b>5 138 760</b>
- <i>Autres charges externes</i>	1 162 636	2 569 646	1 265 622	1 760 703	1 869 369	3 110 511
<b><i>Valeur ajoutée</i></b>	<b>935 165</b>	<b>874 708</b>	<b>2 087 233</b>	<b>1 970 002</b>	<b>2 078 877</b>	<b>2 028 248</b>
- <i>Charges de personnel</i>	926 573	790 852	2 036 188	2 134 378	2 201 115	2 209 891
- <i>Impôts et taxes</i>	26 405	15 885	35 451	37 217	47 713	46 320
+ <i>Subventions d'exploitation</i>	0	0	239 500	242 167	246 833	248 000
<b><i>Excédent brut d'exploitation</i></b>	<b>- 17 813</b>	<b>67 972</b>	<b>255 094</b>	<b>40 573</b>	<b>76 883</b>	<b>20 038</b>
+ <i>Reprise sur charges et transferts</i>	148 836	117 270	389 159	215 036	271 555	851 463
+ <i>Autres produits</i>	13	1	135	1	0	0
- <i>Amortissements et provisions</i>	83 940	120 357	377 495	248 373	282 610	852 155
- <i>Autres charges</i>	- 285	- 81	268 609	15 125	30 588	11 446
<b><i>Résultat d'exploitation</i></b>	<b>47 381</b>	<b>64 967</b>	<b>- 1 716</b>	<b>- 7 889</b>	<b>35 239</b>	<b>7 899</b>
+ <i>Produits financiers</i>	0	0	117	50	2 729	72 108
- <i>Charges financières</i>	0	0	0	0	0	0
<b><i>Résultat courant avant impôt</i></b>	<b>47 381</b>	<b>64 967</b>	<b>- 1 599</b>	<b>- 7 839</b>	<b>37 968</b>	<b>80 007</b>
+ <i>Produits exceptionnels</i>	2 361	7 420	35 172	272	5 863	15 425
- <i>Charges exceptionnelles</i>	0	0	0	0	3 649	25 136
- <i>Impôt sur les bénéfices</i>	0	0	0	5 711	19 348	19 177
<b><i>Résultat net</i></b>	<b>49 742</b>	<b>72 387</b>	<b>33 573</b>	<b>- 13 277</b>	<b>20 834</b>	<b>51 120</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir du retraitement des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

**Annexe n° 11. Produits d'exploitation retraités (2020-2023)**

En €	2020	2021	2022	2023	Évolution 2020-2023
Production vendue	1 534 084	1 923 985	2 073 532	1 854 617	20,9 %
<i>dont rémunération des mandats</i>	657 341	826 535	797 043	837 561	27,4 %
<i>dont prestations de service - AMO</i>	795 590	955 470	1 001 488	925 929	16,4 %
<i>dont rémunération des concessions</i>	81 153	141 980	275 002	91 127	12,3 %
Production stockée	411 380	- 46 332	- 123 965	122 139	- 70,3 %
Abonnement	783 903	678 651	693 202	681 498	- 13,1 %
Subvention d'exploitation	239 500	242 167	246 833	248 000	3,5 %
Reprises sur provisions	328 933	142 836	194 577	171 104	- 48,0 %
Autres produits	60 361	72 201	76 978	68 583	13,6 %
<b>Total des produits d'exploitation</b>	<b>3 358 161</b>	<b>3 013 507</b>	<b>3 161 159</b>	<b>3 145 941</b>	<b>- 6,3 %</b>
<i>Variation N/N-1</i>	-	- 10,3 %	4,9 %	- 0,5 %	-

Source : chambre régionale des comptes, à partir du retraitement des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

**Annexe n° 12. Chiffre d'affaires retraité (2018-2023)**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2 023
Rémunération des concessions	76 431	130 064	81 153	141 980	275 002	91 127
Rémunération AMO	98 775	93 153	795 590	955 470	1 001 488	925 929
Rémunération mandats	1 025 755	1 040 445	657 341	826 535	797 043	837 561
Abonnement	-	-	783 903	678 651	693 202	681 498
Divers	149 313	74 394	-	-	-	0
<b>Chiffre d'affaires retraité (=hors produits des concessions)</b>	<b>1 350 274</b>	<b>1 338 056</b>	<b>2 317 987</b>	<b>2 602 636</b>	<b>2 766 734</b>	<b>2 536 115</b>
Variation annuelle	-	- 0,9 %	+ 73,2 %	+ 12,3 %	+ 6,3 %	- 8,3 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

### Annexe n° 13. Détail des charges d'exploitation (2020-2023) - hors achats des concessions

#### Charges d'exploitation de 2020 à 2023 (hors achats des concessions)

En €	2020	2021	2022	2023	Variation 2021/2023
Achats divers	699 386	663 664	623 344	688 258	+ 3,7 %
Impôts et taxes	35 451	37 217	47 713	46 320	+ 24,5 %
Salaires et traitements	1 371 101	1 436 262	1 519 904	1 516 847	+ 5,6 %
Charges sociales	607 835	620 754	621 760	634 792	+ 2,3 %
Dotations aux amortissements	76 163	49 310	37 831	30 228	- 38,7 %
Provisions pour risques et charges	301 332	199 063	244 779	210 151	+ 5,6 %
Dot. Prov. Risques et charges d'exploit.	142 628	149 952	194 725	190 315	+ 26,9 %
Dot. Prov. Déprec. Stocks et encours	20 400	26 367	19 456	11 957	- 54,7 %
Dot. Prov. Déprec. créances clients	138 303	22 744	30 598	7 879	- 65,4 %
Autres charges	268 609	15 125	30 588	11 446	- 24,3 %
<b>Charges d'exploitation totales</b>	<b>3 359 877</b>	<b>3 021 396</b>	<b>3 125 919</b>	<b>3 138 042</b>	<b>+ 3,9 %</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir du retraitement des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

#### Recomposition des charges de personnel de la SAO (2020-2023)

En €	2020	2021	2022	2023	Évolution 2020-2023
Salaires et traitements	1 371 101	1 436 262	1 519 904	1 516 847	10,6%
Charges sociales	607 835	620 754	621 760	634 792	4,4%
Remb personnels GIE et Dpt	57 252	77 362	59 452	58 252	1,7%
<b>Total charges de personnel</b>	<b>2 036 188</b>	<b>2 134 378</b>	<b>2 201 115</b>	<b>2 209 891</b>	<b>8,5%</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

## Annexe n° 14. Bilan consolidé de la SPL (2018-2023)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>ACTIF</b>						
Immobilisations incorporelles	1 013	-	3 183	2 935	-	0
Immobilisations corporelles	26 603	33 105	84 978	68 399	57 967	80 024
Immobilisations financières	965	900	5 204	5 204	5 204	24 720
<b>TOTAL ACTIF IMMOBILISE</b>	<b>28 582</b>	<b>34 005</b>	<b>93 365</b>	<b>76 539</b>	<b>63 171</b>	<b>104 744</b>
Stocks et en-cours	2 087 141	4 267 268	5 281 781	6 748 948	5 737 999	5 039 449
Créances	204 417 600	248 143 453	287 810 959	271 709 379	273 253 655	297 990 829
Divers (dont disponibilités)	17 964 566	18 957 855	22 163 792	18 863 770	21 253 103	20 971 740
<b>TOTAL ACTIF CIRCULANT</b>	<b>224 469 307</b>	<b>271 368 576</b>	<b>315 256 532</b>	<b>297 322 098</b>	<b>300 244 757</b>	<b>324 002 018</b>
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>224 497 888</b>	<b>271 402 581</b>	<b>315 349 897</b>	<b>297 398 637</b>	<b>300 307 927</b>	<b>324 106 762</b>
<b>PASSIF</b>						
<b>CAPITAUX PROPRES</b>	<b>2 040 638</b>	<b>2 113 025</b>	<b>3 450 075</b>	<b>3 436 798</b>	<b>3 457 632</b>	<b>3 508 751</b>
<b>PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES</b>	<b>206 438</b>	<b>201 361</b>	<b>258 298</b>	<b>292 292</b>	<b>346 407</b>	<b>1 015 628</b>
<b>DETTES</b>	<b>222 250 812</b>	<b>269 088 195</b>	<b>311 641 524</b>	<b>293 669 547</b>	<b>296 503 888</b>	<b>319 582 383</b>
<i>dont emprunts et dettes auprès des établissements de crédit</i>	1 810 234	2 262 034	6 827 097	7 401 924	6 993 912	5 054 418
<i>dont emprunt et dettes financières divers</i>	1 551 947	2 874 980	4 118 886	5 445 196	5 572 890	5 054 418
<i>dont fournisseurs et comptes rattachés</i>	7 477 530	7 543 861	10 035 760	4 393 434	7 124 856	6 149 601
<i>dont dettes fiscales et sociales</i>	366 996	236 560	520 360	534 804	1 013 825	984 692
<i>dont dettes sur immo et comptes rattachés</i>	16 271	13 508	-	-	-	28 907
<i>dont autres dettes</i>	211 027 834	256 157 252	290 139 422	275 894 189	275 798 407	303 245 808
<i>dont produits constatés d'avance</i>	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>224 497 888</b>	<b>271 402 581</b>	<b>315 349 897</b>	<b>297 398 637</b>	<b>300 307 927</b>	<b>324 106 762</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

## Annexe n° 15. Bilan 2023 distingué par activité

ACTIF				
	Structure	Concessions	Mandats	Total
Immo. corporelles	65 252	100 947		166 199
Immo. financières	46 826	259 678	296 692 906	296 999 410
<b>Total actif immobilisé</b>	<b>937 297</b>	<b>360 625</b>	<b>296 692 906</b>	<b>297 990 828</b>
Stocks- en cours de production de biens	218 240			218 240
Stocks- en cours de production de services	2 656 112	5 611 536	12 385 400	20 653 048
<b>Total Stock</b>	<b>100 453</b>			<b>100 453</b>
Clients et comptes rattachés	2 974 805	5 611 536	12 385 400	20 971 741
Fournisseurs débiteurs	4 552 882	10 370 830	309 078 306	324 002 018
Personnel	4 657 628	10 370 829	309 078 306	324 106 762
Etat & TVA	65 252	100 947	0	166 199
Autres Créances	46 826	259 678	296 692 906	296 999 410
<b>Total créances</b>	<b>937 297</b>	<b>360 625</b>	<b>296 692 906</b>	<b>297 990 828</b>
Valeurs mobilières de placement	218 240			218 240
Disponibilités	2 656 112	5 611 536	12 385 400	20 653 048
Charges Constatées d'Avance	100 453			100 453
<b>Total Divers</b>	<b>2 974 805</b>	<b>5 611 536</b>	<b>12 385 400</b>	<b>20 971 741</b>
<b>Total actif circulant</b>	<b>4 552 882</b>	<b>10 370 830</b>	<b>309 078 306</b>	<b>324 002 018</b>
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>4 657 628</b>	<b>10 370 829</b>	<b>309 078 306</b>	<b>324 106 762</b>
PASSIF				
Capital Social	3 306 750			3 306 750
Primes d'émission, de fusion, d'apport...	84 868			84 868
Réserve légale	86 720			86 720
Autres réserves	4 335			4 335
Report à nouveau	- 25 041			- 25 041
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>51 120</b>			<b>51 120</b>
<b>Total capitaux propres</b>	<b>3 508 752</b>			<b>3 508 752</b>
Provisions pour risques	71 840			71 840
Provisions pour charges	332 012	611 776		943 788
<b>Total provisions</b>	<b>403 852</b>	<b>611 776</b>		<b>1 015 628</b>
Emprunts		5 012 500		5 012 500
Découverts et concours bancaires	396	41 522		41 918
Avances des collectivités		4 118 957		4 118 957
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	138 995	162 951	5 847 655	6 149 601
Personnel	155 238			155 238
Organismes sociaux	197 637			197 637
Etat et IS				0
Etat & TVA	200 687	423 125		623 812
Autres dettes fiscales & sociales	8 005			8 005
Dettes sur immo et comptes rattachés	28 907			28 907
Autres dettes	15 157		303 230 651	303 245 808
<b>Total dettes</b>	<b>745 022</b>	<b>9 759 055</b>	<b>309 078 306</b>	<b>319 582 383</b>
<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>4 657 628</b>	<b>10 370 829</b>	<b>309 078 306</b>	<b>324 106 762</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.

**Annexe n° 16. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie (2018-2023)**

**Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie propres**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonds de roulement net global	2 218 495	2 280 381	3 615 009	3 652 549	3 740 870	3 807 861
Variation annuelle	-	+ 2,8 %	+ 58,5 %	+ 1,0 %	+ 2,4 %	0
Besoin en fonds de roulement	1 023 896	1 160 898	763 490	826 238	878 520	933 509
Variation annuelle	-	+ 13,4 %	-34,2 %	+ 8,2 %	+ 6,3 %	0
Trésorerie nette	1 194 599	1 119 483	2 851 519	2 826 311	2 862 350	2 874 352

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données financières de la SPL ADTO-SAO.

**Répartition de la trésorerie par activité**

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fonctionnement (structure)	1 194 599	1 119 483	2 851 519	2 826 311	2 862 350	2 874 352
Part de la trésorerie de fct	6,7 %	5,9 %	12,9 %	15,0 %	13,5 %	13,8 %
Concessions	1 893 405	1 308 473	6 598 512	6 832 188	7 969 434	5 611 536
Part de la trésorerie des concessions	10,6 %	6,9 %	29,9 %	36,4 %	37,6 %	26,9 %
Mandats	14 819 214	16 481 768	12 641 157	9 126 782	10 348 672	12 385 400
Part de la trésorerie des mandats	82,8 %	87,2 %	57,2 %	48,6 %	48,9 %	59,3 %
<b>Total</b>	<b>17 907 218</b>	<b>18 909 724</b>	<b>22 091 188</b>	<b>18 785 281</b>	<b>21 180 456</b>	<b>20 871 288</b>

Source : chambre régionale des comptes, à partir des états financiers de la SPL ADTO-SAO.



## RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

### SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE ADTO-SAO

(Oise)

Exercices 2018 à 2023

1 réponse commune reçue :

- Mme Florence Syoen, directrice générale de la société publique locale « Société d'aménagement de l'Oise – Assistance départementale des territoires de l'Oise » et M. Denis Pype président du conseil d'administration de la société publique locale « Société d'aménagement de l'Oise – Assistance départementale des territoires de l'Oise ».

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

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



CRC HAUTS-de-FRANCE  
12/12/2024  
Enregistrement n° 626

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

Beauvais, le 28 novembre 2024  
Redéposé le 11 décembre 2024

Monsieur le Président,

En réponse à la notification des observations définitives relatives à la vérification des comptes et de la gestion de l'ADTO-SAO reçu le 26 novembre 2024 et en application des dispositions de l'article L243-5 du code des juridictions financières, nous avons l'honneur de porter à votre connaissance nos réactions.

En premier lieu, nous nous félicitons que les investigations menées par la Chambre concluent au rôle central que joue l'ADTO-SAO dans l'accompagnement de ses 571 actionnaires, communes et intercommunalités de l'Oise, très appréciée des communes et groupements de petite taille, qui auraient des difficultés à réaliser certaines opérations sans son concours. C'est en effet l'objectif qui nous a été fixé par notre actionnaire majoritaire.

Préalablement aux réponses et commentaires, la direction, le Président du conseil d'administration relèvent avec satisfaction l'unique rappel au droit et les cinq recommandations portant sur le renforcement du contrôle analogue et de la mise en perspective des prochains exercices.

Lors des précédents contrôles opérés sur la SAO puis l'ADTO en 2017 et 2018, c'est cumulativement quelques quinze rappels au droit et quatre recommandations qui avaient été formulés par la Chambre. Durant les années qui ont suivi ces contrôles, la direction s'est attachée à mettre en pratique autant qu'il a été possible les recommandations et corriger les rappels au droit.

A cet égard, la fusion des deux sociétés en 2020 a été l'occasion d'une réorganisation favorable au bon fonctionnement de la structure nouvellement créée.

**Concernant le rappel au droit unique qui nous demande de modifier, dans les douze mois, les statuts de la société, afin de préciser, dans son objet social, les compétences qu'elle exerce, conformément à l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.**

Nous précisons que La SPL ADTO-SAO nouvellement créée a pour vocation d'accompagner le plus largement ses actionnaires dans les attributions qui sont les leurs.

Le capital social étant porté par le Département, des communautés d'agglomérations, des intercommunalités ou communes mais également par des syndicats de collectivités, il a été retenu un objet social qui, bien que faisant implicitement renvoi à des compétences des actionnaires, a mis en avant des modes d'intervention plus que des domaines d'intervention.

La société prend toutefois d'ores et déjà en compte le rappel au droit et prépare une nouvelle rédaction de l'objet social qui veillera à :

- Ce que l'activité de la société soit en lien avec au moins une compétence de chaque collectivité

actionnaire,

- La complémentarité des missions qu'elle entend exercer.

De telle sorte que les domaines d'intervention ainsi que les missions soient clarifiés.

De manière concrète, la Chambre ayant formulé plusieurs remarques sur les statuts actuels, le Président du conseil d'administration s'engage, conformément à la demande qui lui en est faite, à mobiliser les administrateurs sur la clarification de l'objet social préalable à l'approbation par l'assemblée générale extraordinaire de la modification statutaire, dans un calendrier tenant compte du temps nécessaire aux nombreux actionnaires pour délibérer afin qu'ils puissent prendre part au vote lors de ladite assemblée générale. Pour ce faire, il sera proposé au Conseil d'Administration et à l'Assemblée Spéciale des Actionnaires Minoritaires la constitution de groupes de réflexion, l'un portant principalement sur la clarification de l'objet social.

#### **Quant aux recommandations au nombre de 5, nous tenons à apporter quelques précisions**

**Recommandation n° 1 : réunir plus fréquemment le conseil d'administration et l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires, et communiquer aux actionnaires une information plus approfondie sur l'activité et le pilotage de la société.**

Si la Chambre salue le bon déroulement des séances, elle en déplore le nombre qu'elle juge insuffisant.

La direction et le Président se sont d'ores et déjà engagés auprès de la Chambre à réunir les administrateurs et, de fait, l'assemblée des actionnaires minoritaires, plus fréquemment, avec pour objectif de tenir une réunion supplémentaire délocalisée sur le territoire, pour les impliquer plus activement dans la gestion de la société.

Le Conseil d'Administration et l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires du 11 décembre 2024 se tiendront au cœur du territoire, au sein d'une commune actionnaire, avec visite opérationnelle à destination des actionnaires.

Le Règlement Intérieur de la société sera également complété quant au fonctionnement et au rôle du conseil d'administration.

**Recommandation n° 2 : inscrire, dans les conventions de mandat, des modalités précises de rendu-compte du suivi technique, administratif et financier des opérations et de leur clôture.**

La Chambre reconnaît les avancées depuis les précédents contrôles : reddition des comptes mieux structurée, justification de l'utilisation des avances plus efficace.

Dans le cadre de sa mission, nous interrogerons le nouveau Commissaire aux Comptes sur d'éventuelles pistes d'amélioration du suivi technique, administratif et financier. Nous nous appuyerons sur ses préconisations pour adapter les conventions types et leur mise en œuvre et les proposer à l'approbation du conseil d'administration.

Un groupe pluridisciplinaire incluant les experts financiers va être constitué et réfléchira sur d'éventuelles pistes d'amélioration du suivi technique, administratif et financier des contrats. La société s'appuiera sur

ce travail pour adapter les conventions types et leur mise en œuvre et les proposer à l'approbation du conseil d'administration.

La SPL a d'ores et déjà initié des processus de suivi opérationnel et financier. Après finalisation (2nd semestre 2024), ces processus seront présentés au personnel pour une mise en application en 2025.

Ils permettront de formaliser dans les conventions-types les modalités de suivi opérationnel identiques pour tous les opérationnels et toutes les opérations.

**Recommandation n° 3 : soumettre au conseil d'administration, avant la fin de 2025, un plan d'affaires sur trois ans, et en assurer le suivi et l'actualisation dans la durée.**

La Chambre préconise la mise en œuvre d'un plan d'affaires pour les trois prochains exercices, ce qu'a validé par la direction de la société.

Bien que l'approche ne soit pas exhaustive à ce stade de la réflexion, le plan d'affaires à 3 ans permettra de dresser un diagnostic de la situation actuelle de la SPL, tant d'un point de vue opérationnel que financier, basé sur les données suivantes :

- Analyse des marchés et activités (sur la base du questionnaire adressé aux élus et qui sera renouvelé)
- Analyse de la « concurrence »
- Rentabilité des secteurs d'intervention et marges de manœuvre financières
- Identification et traitement des tensions de trésorerie, avérées ou supputées
- Elaboration de scénarios de croissance
- Ajustement des ressources aux perspectives de développement
- Réflexion sur le modèle futur de tarification
- Plan d'action détaillé à 3 ans, notamment sur les volets financier / opérationnel / RH

Lors de notre prochaine assemblée, les actionnaires seront sollicités sur l'élaboration de ce plan d'affaires, sur ses contours et objectifs attendus pour une mise en œuvre effective courant 2025, en collaboration avec les cabinets d'expertise comptable et de commissariat aux comptes.

**Recommandation n° 4 : présenter au conseil d'administration, à l'appui des états financiers de l'exercice clos, une analyse exhaustive de l'évolution financière de la société, sur la base d'indicateurs adaptés à son activité, et d'un budget prévisionnel qui lui aura été préalablement soumis.**

La direction s'est attachée à prendre en considération les recommandations formulées par la Chambre avant la finalisation des rapports et éléments comptables portant sur l'exercice 2023.

Ainsi, le rapport de gestion a été complété d'indicateurs « sociétaux » d'égalité hommes/femmes, ancienneté, dialogue social. Les éléments financiers ont été enrichis d'une présentation du bilan en 5 colonnes permettant une meilleure lecture des flux de fonctionnement et de concessions.

Parallèlement, le budget prévisionnel 2024 a été soumis à l'approbation du conseil d'administration.

Les pouvoirs et vote par correspondance ont été clarifiés

A l'avenir, la société s'attachera à présenter aux actionnaires une information financière enrichie d'indicateurs plus vulgarisés et commentés, à l'image de l'exercice 2023.

**Recommandation n° 5 : présenter au conseil d'administration, une étude approfondie de l'équilibre financier, des opérations, et fixer un niveau de tarifs pertinents.**

Le Plan d'affaires à 3 ans devra être source de proposition sur la cohérence de la tarification avec l'activité et permettra, le cas échéant, au Président de soumettre au conseil d'administration une modification tarifaire.

**Concernant le suivi de la désignation des représentants des actionnaires, si la chambre relève que toutes les collectivités n'ont pas délibéré pour désigner leurs représentants elle ne peut toutefois pas qualifier de parcellaire le suivi qu'en fait la SPL**

La SPL précise effectuer un suivi et des relances, notamment après les épisodes électoraux, pour obtenir les délibérations. Comme le rappelle la Chambre, elle tient à jour un tableau de bord qui permet de sécuriser les délibérations car, comme déjà précisé, aucune collectivité défaillante n'a pris part aux votes.

A ce jour sur 571 actionnaires, ce sont 38 collectivités dont une majorité de syndicats qui n'ont pas désigné leurs représentants et que nous relançons régulièrement.

**Concernant le cumul d'un mandat social et d'un contrat de travail, si La chambre exprime des réserves sur la distinction des fonctions de Directeur Général et de Directeur Exécutif sur la période comprise entre 2018 et 2020, elle ne démontre cependant pas l'absence de subordination.**

La chambre observe que le critère lié à la distinction des fonctions apparaît désormais rempli depuis 2020.

La Direction précise que les statuts de Directeur Général et Directeur de l'aménagement ont été définis avec l'aide d'un avocat spécialisé en la matière et que toutes les garanties ont été prises pour sécuriser le dispositif.

**Concernant les limites d'âge du Président, le « Nota bas de page n°42 page 21 : Cette question mérite d'être regardée avec d'autant plus de rigueur que l'ancien président est resté irrégulièrement en fonctions de mars 2019 à décembre 2020, étant atteint par l'âge limite prévu par les statuts. » aurait mérité d'être retiré.**

Comme indiqué dans sa réponse aux observations provisoires, La SPL confirme qu'aucun président n'a jamais atteint l'âge de 70 ans ni à sa nomination, ni en cours de présidence et demande le retrait de ce rappel.

NB : Monsieur DESMEDT, président de 2015 à 2023 est décédé brutalement dans sa 69<sup>ème</sup> année.

Enfin, il est nécessaire, pour l'ensemble de nos actionnaires, de rappeler la réponse apportée par la Direction à l'observation de la Chambre, jugée infondée, sur les conséquences pénales encourues par les élus si la société ne s'inscrivait plus dans une relation de «contrôle analogue».

En effet, dans cette hypothèse, l'absence de mise en concurrence des contrats liant la SPL aux actionnaires serait contraire aux règles de publicité et de mise en concurrence, pouvant constituer un délit de nature pénale.

Mais fort heureusement, la direction constate que la Chambre dans son rapport incite au renforcement du contrôle analogue, reconnaissant ainsi son existence et que tous les actionnaires sont bel et bien couverts par la relation « in house » avec la société.

Enfin, et en conclusion, nous remercions vivement tous les collaborateurs et prestataires qui ont œuvré, sans ménagement, pour répondre avec précision aux différents questionnaires et demandes présentés par la Chambre durant le premier semestre 2024.

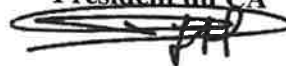
Restant à votre disposition ainsi qu'à celle de vos services, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

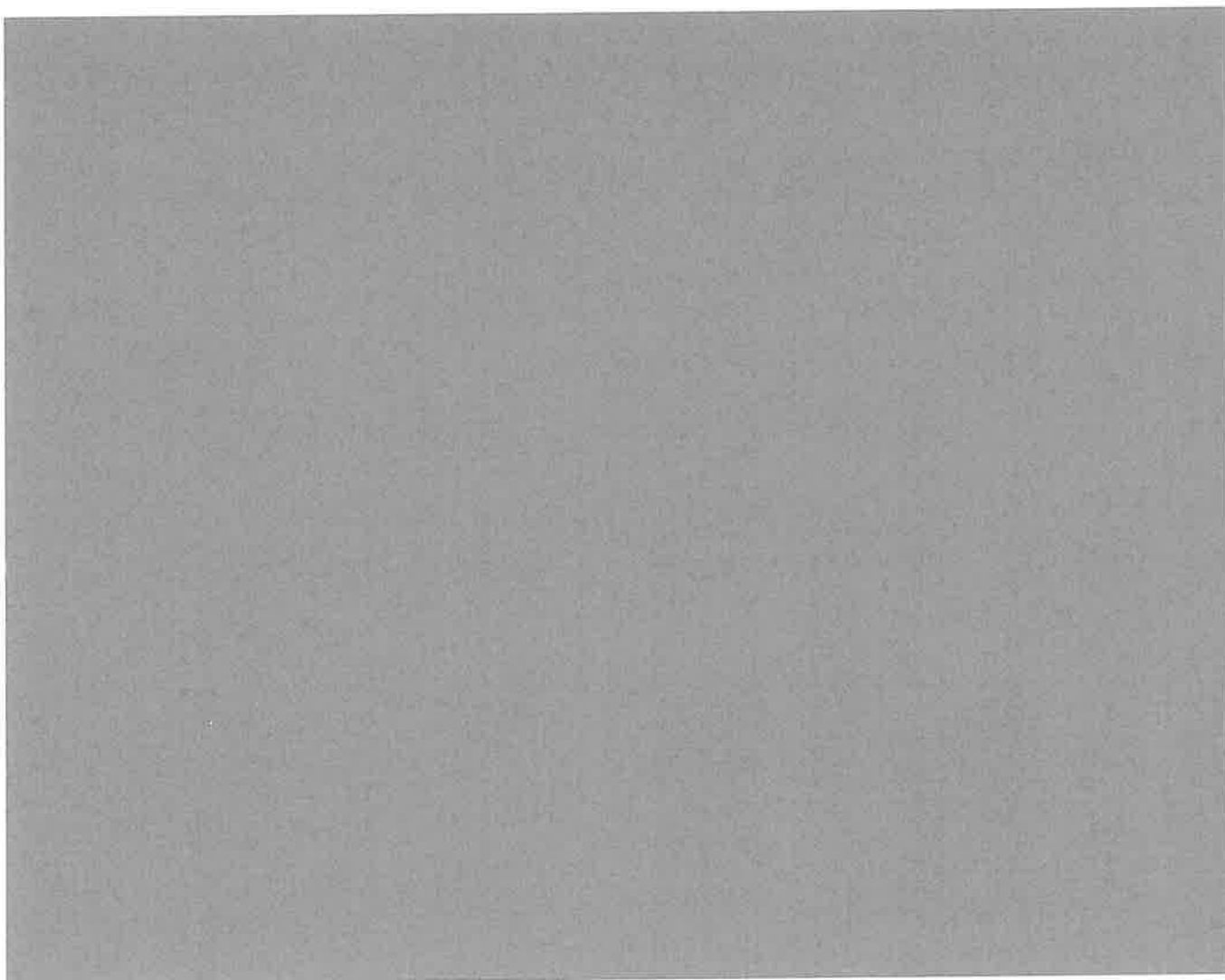
**Florence SYOEN**  
Directeur Général



**Denis PYPE**

Président du CA





**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse mél. : [hautsdefrance@ecomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ecomptes.fr)

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

Accusé de réception en préfecture  
060-216003798-20250611-2025-06-11-04-DE  
Date de réception préfecture : 13/06/2025