



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

## **SPLA TERRITOIRES PUBLICS**

**(Département d'Ille et Vilaine)**

Exercices 2017 et suivants

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
1 PRÉSENTATION DE L'ENSEMBLE « TERRITOIRES » .....	10
1.1 « Territoires », un ensemble de cinq structures indépendantes mais liées .....	10
1.2 « Territoires », outil de la politique métropolitaine en matière d'aménagement .....	11
1.2.1 Des objectifs métropolitains en matière d'urbanisme dans le cadre d'une « ville-archipel » en forte croissance .....	11
1.2.2 Une politique métropolitaine du logement très structurée, largement mise en œuvre via les opérations publiques d'aménagement .....	12
1.2.3 Des enjeux de croissance conjugués aux enjeux de sobriété foncière qui accroissent la pression sur les opérations de renouvellement urbain.....	13
1.2.4 Un projet stratégique de « Territoires » qui s'apparente davantage à un document de communication qu'à un outil de pilotage des structures qui le composent .....	15
1.3 La SPLA Territoires publics.....	16
1.3.1 Un objet social dédié à l'accompagnement des opérations urbaines complexes et multi-dimensions.....	16
1.3.2 Un portefeuille d'activités stratégiques en forte augmentation, encore majoritairement rennais mais qui se diversifie .....	18
1.3.3 Un positionnement à la rencontre des compétences aménagement partagées entre la métropole et les communes .....	19
1.3.4 Une absence de stratégie en termes d'évolution de l'actionnariat de la SPLA .....	19
1.4 Une organisation de « Territoires » qui mutualise et externalise la gestion des moyens et des ressources humaines au GIE et au groupement d'employeurs .....	20
1.4.1 Le GIE Territoires .....	20
1.4.2 Le groupement d'employeurs Territoires.....	21
1.5 Une organisation porteuse de certaines limites alors que « Territoires » ne constitue pas un groupe de sociétés .....	22
1.5.1 Organisation et limites de « Territoires ».....	22
1.5.2 Les problématiques soulevées en matière de délégations de pouvoir et de signature.....	24
1.5.2.1 Des exceptions au principe de la délégation aux salariés de la société à sécuriser juridiquement .....	24
1.5.2.2 Des délégations dont la rédaction est à améliorer. ....	25

2 LA GOUVERNANCE DE LA SPLA.....	28
2.1 Les organes de gouvernance et de direction.....	28
2.1.1 Le conseil d'administration et l'assemblée spéciale .....	28
2.1.2 Le président du conseil d'administration et le directeur général .....	29
2.1.2.1 Une dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général .....	29
2.1.2.2 Un directeur général recruté et mis à disposition par le groupement d'employeurs SCET-GE.....	30
2.1.3 Les assemblées générales .....	31
2.1.4 Une prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité à structurer.....	32
2.1.4.1 La prévention des atteintes à la probité dans le cadre de la loi Sapin II et selon les recommandations de l'agence française anticorruption (AFA). .....	32
2.1.4.2 La prévention des conflits d'intérêts .....	32
2.1.4.3 La déclaration de la présidente et du directeur général à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique .....	33
2.1.4.4 Les conventions règlementées conclues par la société .....	33
2.1.5 Les autres contrôles .....	34
2.1.5.1 Le commissaire aux comptes.....	34
2.1.5.2 Le contrôle préfectoral : la transmission des actes .....	34
2.2 Un contrôle analogue des collectivités actionnaires à renforcer .....	35
2.2.1 La traduction juridique du contrôle analogue dans les statuts de la SPLA et sa charte de fonctionnement .....	35
2.2.2 L'effectivité du contrôle analogue dans le fonctionnement de la SPLA .....	36
2.2.2.1 La définition des orientations stratégiques de la SPLA Territoires publics.....	36
2.2.2.2 Le contrôle des décisions importantes de la société .....	37
2.2.3 Une présentation insuffisante du rapport annuel aux collectivités actionnaires par les administrateurs .....	39
2.3 La gestion des ressources humaines.....	39
2.3.1 L'évolution des personnels et de la masse salariale de l'ensemble « Territoires » : un renforcement des équipes opérationnelles.....	40
2.3.2 Des fonctions support sous-dimensionnées.....	41
2.3.3 Une unité économique et sociale.....	42
2.3.4 Le temps de travail .....	43
2.3.4.1 Les congés.....	43
2.3.4.2 Le régime des autorisations exceptionnelles d'absence .....	43
2.3.4.3 Les jours de RTT .....	44
2.3.5 La politique de rémunération .....	44
2.3.6 Les autres avantages salariaux issus de l'application du code du travail et du droit des sociétés .....	45
2.3.6.1 L'accord d'intéressement .....	45
2.3.6.2 L'accord de participation.....	45
2.3.6.3 Le plan d'épargne d'entreprise et l'abondement .....	46
2.4 L'organisation de la commande publique .....	46
2.4.1 L'absence de cartographie des achats et de stratégie d'achat .....	46

2.4.2 L'organisation et les procédures : une approche par opération d'aménagement et un manque de formalisation des procédures internes .....	47
2.4.2.1 Une approche par opération d'aménagement qui se traduit dans la composition de la CAO et dans le rôle des chargés d'opérations .....	47
2.4.2.2 Une articulation entre le service marchés du GIE sous le contrôle de la secrétaire générale, et les équipes opérationnelles. ....	48
2.4.2.3 Le non-respect de la publication des données essentielles des marchés .....	49
2.4.2.4 Des procédures à regrouper dans un guide interne .....	49
2.4.2.5 Un système de délégations de compétences et de signature irrégulier .....	50
<b>3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SPLA.....</b>	<b>52</b>
3.1 La qualité de l'information comptable de la SPLA.....	52
3.1.1 L'information relative à la SPLA .....	52
3.1.2 Des CRACL adoptés dans des délais compatibles avec les échéances budgétaires de la SPLA et de ses actionnaires .....	53
3.2 La situation financière de la SPLA.....	54
3.2.1 Le compte de résultat .....	54
3.2.1.1 Évolution des charges.....	54
3.2.1.2 Évolution du chiffre d'affaires .....	55
3.2.1.3 Évolution du résultat .....	56
3.2.2 Un modèle de rémunération qui affecte l'analyse du résultat de la société.....	57
3.2.2.1 Une rémunération spécifique pour l'opération Rennes centre ancien .....	58
3.2.2.2 Un modèle de rémunération largement assis sur une part variable .....	58
3.2.2.3 Des modalités de rémunération insuffisamment formalisées .....	59
3.2.3 La situation bilantielle de la structure de la SPLA .....	60
3.2.3.1 Un fonds de roulement consolidé par une augmentation de capital .....	60
3.2.3.2 Le besoin en fonds de roulement.....	61
3.2.3.3 La trésorerie.....	62
3.2.4 La situation bilantielle de la SPLA intégrant le périmètre des opérations d'aménagement.....	62
3.2.4.1 La trésorerie et son pilotage .....	64
3.2.4.2 Une mutualisation des trésoreries des opérations.....	64
3.2.4.3 Une absence d'outils de pilotage et de plan de trésorerie.....	64
<b>4 LA GESTION DES OPÉRATIONS DE CONCESSION.....</b>	<b>67</b>
4.1 Caractéristiques du portefeuille des opérations de la SPLA .....	67
4.1.1 Un portefeuille d'opérations de concessions relativement récentes.....	67
4.1.2 Des opérations qui s'effectuent aux risques des collectivités concédantes .....	67
4.1.3 Des participations diverses et importantes des collectivités concédantes .....	68
4.1.3.1 Une exonération systématique de la taxe d'aménagement .....	68
4.1.3.2 Un principe de proportionnalité de la mise à la charge des équipements publics aux ZAC peu objectifé .....	69
4.1.4 Une stratégie foncière des concessions mise au service des objectifs de la politique de l'habitat de Rennes métropole .....	69
4.2 Le pilotage exercé sur les opérations par les collectivités concédantes .....	70

4.3 Des modalités de gestion et de suivi des opérations bien organisées mais des processus à formaliser davantage.....	71
4.3.1 Les outils de pilotage et de suivi des opérations par la SPLA .....	71
4.3.2 L'organisation des équipes opérationnelles et la formalisation des processus d'accompagnement des projets pour favoriser une approche en inter-projets .....	72
<b>5 UNE INFORMATION SUR LE SUIVI DES OPÉRATIONS À RENFORCER .....</b>	<b>74</b>
5.1 Des comptes-rendus annuels à compléter .....	74
5.2 Illustrations des problématiques de lisibilité des opérations .....	75
5.2.1 L'absence de vision rétrospective dans les CRACL .....	76
5.2.1.1 Une absence de vision rétrospective au plan financier .....	76
5.2.1.2 Une absence de vision rétrospective au plan de l'avancement physique.....	76
5.2.1.3 Baud-Chardonnet.....	77
5.2.2 Des évolutions dans les programmes de construction sans dossier modificatif .....	79
5.2.3 Des mises à la charge des ZAC d'équipements publics dont la proportionnalité n'est pas justifiée .....	81
5.2.4 Des arbitrages réalisés en matière de cession foncière non explicités dans les CRACL .....	83
5.2.5 Une gestion de trésorerie qui ne rend pas lisible le recours aux avances ou aux emprunts.....	83
5.2.5.1 Projet Eurorennes .....	84
5.2.5.2 Projet Baud-Chardonnet .....	85
5.2.6 Rennes centre ancien, une opération spécifique qui nécessite également une meilleure information dans les CRACL.....	86
5.2.6.1 La surface de la concession ne rend pas compte de la globalité de l'opération .....	86
5.2.6.2 Une complexité des indicateurs de suivi de l'opération .....	87
5.2.6.3 Les modalités spécifiques de rémunération de l'aménageur nécessiteraient un suivi plus précis .....	88
<b>ANNEXES.....</b>	<b>91</b>
Annexe n° 1. Contexte métropolitain .....	92
Annexe n° 2. La SPLA Territoires publiques .....	94
Annexe n° 3. Gestion des moyens et des ressources humaines .....	95
Annexe n° 4. Analyse financière.....	97
Annexe n° 5. Les opérations gérées .....	102
Annexe n° 6. Présentation du projet ZAC Eurorennes.....	109
Annexe n° 7. Présentation de la ZAC Baud-Chardonnet .....	116
Annexe n° 8. Présentation de l'opération Rennes centre ancien.....	122

## SYNTHÈSE

La SPLA (société publique locale d'aménagement) Territoires publics fait partie de « l'ensemble Territoires », conçu comme la boîte à outils de la politique métropolitaine rennaise d'aménagement. Société régie par le code de commerce, la SPLA est détenue à 100 % par 13 collectivités publiques, parmi lesquelles Rennes et Rennes métropole sont actionnaires majoritaires. La SPLA porte 21 concessions d'aménagement dont il est attendu la production de plus de 12 000 logements, dont la moitié hors du cœur de la métropole. Ces opérations publiques revêtent ainsi un caractère stratégique au service de la politique métropolitaine d'aménagement, qui se déploie au niveau de l'armature urbaine de la « ville-archipel », dans un contexte très évolutif lié notamment à la politique en faveur du « zéro artificialisation nette ».

Les opérations confiées à la SPLA sont exclusivement aux risques des collectivités concédantes, qui y apportent des garanties et des participations très conséquentes. Ces opérations sont très fortement encadrées par la politique de l'habitat de la métropole. Leur objectif premier n'est pas la rentabilité financière, mais la réponse qu'elles apportent aux enjeux de production de logements ou d'implantation d'activités.

La chambre souligne toutefois l'absence de définition d'une stratégie sur l'évolution de l'actionnariat de la SPLA Territoires publics, alors même que les communes du cœur de métropole n'en sont pas actionnaires et que l'accompagnement des projets sur l'ensemble des communes peut avoir un impact sur le positionnement de la société, initialement dédiée à des projets complexes. Il est également constaté que la SPLA privilégie une approche bilatérale avec les concédants et formalise peu ses processus d'accompagnement des projets.

### *Un contrôle analogue de la SPLA par ses actionnaires à renforcer*

Le contrôle analogue des collectivités actionnaires sur la société, condition impérative pour que lui soient déléguées des opérations d'aménagement sans mise en concurrence, mériterait d'être consolidé d'un point de vue juridique dans les statuts. Son effectivité est également à renforcer, à la fois en définissant les orientations stratégiques dans un plan d'action assorti d'indicateurs, et en confortant la validation des décisions importantes, qu'elles portent sur les activités, la politique de ressources humaines, la rémunération de la société ou encore les questions financières. Différents aspects échappent aujourd'hui au conseil d'administration, lieu d'exercice de ce contrôle analogue, notamment les conditions de mise à disposition du directeur général par le réseau SCET, solution que la chambre considère de plus en plus avantageuse.

### ***La nécessité de consolider les fonctions support***

Si l'organisation de l'ensemble « Territoires », composé d'une société d'économie mixte (SEM), de deux SPLA, d'un groupement d'intérêt économique (GIE) et d'un groupement d'employeurs, permet la mutualisation des fonctions support et des équipes opérationnelles, elle entraîne une gouvernance complexe des différentes structures, mises en place progressivement pour répondre à des périmètres de projets et d'actionnariat à géométrie variable. Ainsi, le système de délégation de compétences et de signature n'est pas compatible avec le droit des sociétés, induisant une réelle fragilité juridique. La charge importante dévolue à la secrétaire générale en matière de pilotage financier constitue un réel facteur de risque, nécessitant une réflexion sur l'organisation des fonctions support. Certains outils doivent être consolidés, par exemple pour améliorer le pilotage de la trésorerie. Le système de prévention des conflits d'intérêts et des délits d'atteinte à la probité doit être structuré. Enfin, la commande publique n'a pas fait l'objet d'une politique achat alors que la SPLA, bras armé des collectivités, passe une centaine de marchés par an pour 25 M€.

### ***Une externalisation des opérations d'aménagement par les collectivités qui doit s'accompagner d'un renforcement de la transparence et de l'information financière***

Le recours à la SPLA apporte une réelle souplesse de gestion aux collectivités en leur permettant, via cette externalisation, de lisser leurs contributions sur la durée des projets, de mutualiser la gestion de trésorerie entre opérations ainsi que la rémunération de l'aménageur entre opérations plus anciennes et plus récentes. Mais cette délégation appelle une information adéquate de la collectivité et de son organe délibérant, comme prévu par le code de l'urbanisme. Les comptes rendus annuels (CRACL) doivent être améliorés pour permettre une meilleure visibilité sur le déroulement des opérations. La vision rétrospective et prospective d'exécution de la concession et de versement des participations des collectivités est très insuffisante comme l'illustrent plusieurs opérations analysées.

### ***Une situation financière qui n'inspire pas d'inquiétude en dépit d'un résultat limité***

Les produits de la SPLA connaissent une forte croissance sur la période. Pourtant, le résultat de la société reste peu élevé. Le modèle de rémunération, largement assis sur une part variable, induit un décalage temporel important dans la perception des recettes. Les principes de rémunération doivent être formalisés et faire l'objet d'une validation par le conseil d'administration.

La SPLA devra rembourser 60 % de sa dette au cours des cinq prochaines années, nécessitant la poursuite du rythme actuel des cessions. Une recapitalisation a été mise en œuvre en 2022, mais son montant n'a pu être mis en corrélation avec la situation financière de la société. Une consolidation des outils de pilotage de la trésorerie de la structure et des concessions doit être réalisée.

## RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1.** : Sécuriser et clarifier sur le plan juridique le dispositif des délégations accordées par le directeur général de la SPLA Territoires publics. .... 26
- Recommandation n° 2.** : Mettre en œuvre les recommandations de l'agence française anticorruption visant à prévenir les atteintes à la probité, en particulier par l'élaboration d'une cartographie des risques. .... 34
- Recommandation n° 3.** : S'assurer du respect du critère légal de contrôle analogue par une rédaction plus précise des statuts de la SPLA, notamment concernant le rôle dévolu au conseil d'administration. .... 36
- Recommandation n° 4.** : Élaborer une politique d'achat et la faire approuver par le conseil d'administration. .... 47
- Recommandation n° 5.** : Se mettre en conformité avec les obligations de publication des données essentielles des marchés prévues par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique..... 49
- Recommandation n° 6.** : Élaborer un guide interne de la commande publique..... 50
- Recommandation n° 7.** : Renforcer le contenu du rapport de gestion en intégrant les chiffres opérationnels. .... 53
- Recommandation n° 8.** : Élaborer un plan de trésorerie infra et pluriannuel..... 65
- Recommandation n° 9.** : Adapter la présentation des CRACL afin de donner une plus grande lisibilité aux collectivités concédantes sur le déroulement de l'opération, en particulier en y incluant une vision rétrospective. .... 75

*Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.*

*Il est par ailleurs rappelé que l'article L. 243-9-1 du code des juridictions financières pose l'obligation, dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, le représentant de la société présente à ce conseil d'administration ou de surveillance un rapport sur les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes. Il est également communiqué à l'organe exécutif de toute collectivité territoriale ou de tout groupement qui détient une participation dans le capital de la société et inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante, pour que celle-ci délibère sur ce rapport. Cette délibération est communiquée à la chambre régionale des comptes*

## INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la SPLA Territoires publics à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre de la chambre du 4 février 2022.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 19 octobre 2022 avec M. Jean Badaroux, dirigeant en fonctions et en présence de M. Antoine Monnerie, directeur des opérations, nommé directeur général à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2022, et de la secrétaire générale.

La chambre, lors de sa séance du 18 novembre 2022, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 2 février 2023 au directeur général, au précédent dirigeant et à la présidente du conseil d'administration. Des extraits ont été adressés à l'ensemble des actionnaires ainsi qu'au président du groupement d'employeurs SCET-GE.

Le directeur général a répondu aux observations provisoires par courrier enregistré au greffe de la chambre le 3 avril 2023. La Maire-Présidente de Rennes métropole a répondu à l'extrait qui lui avait été notifié par une réponse en date du 31 mars 2023, enregistrée au greffe de la chambre le 3 avril 2023. Le président du groupement d'employeurs SCET-GE avait adressé une réponse en date du 23 février, enregistrée au greffe de la chambre le 2 mars 2023. Les autres actionnaires n'ont pas adressé de réponse.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 3 mai 2023, a arrêté ses observations définitives.

# 1 PRÉSENTATION DE L'ENSEMBLE « TERRITOIRES »

## 1.1 « Territoires », un ensemble de cinq structures indépendantes mais liées

« Territoires » est un ensemble de plusieurs entités, indépendantes juridiquement, progressivement mis en place à l'échelle de la métropole rennaise au-delà de l'historique « société rennaise de rénovation », créée en 1957 et devenue la société anonyme d'économie mixte (SAEM) Territoires et développement<sup>1</sup>. Cet ensemble vise à disposer d'une « boîte à outils » permettant de porter et d'accompagner des opérations d'aménagement et divers grands projets.

Pour autant, l'ensemble « Territoires » n'est pas doté d'une personnalité morale et chaque structure qui le compose doit respecter le cadre spécifique qui s'impose à elle. Outre la SPLA Territoires publics, il est constitué d'une SAEM, qui dispose elle-même de la filiale Territoires et perspectives, créée en 2013, de la SPLA ViaSilva<sup>2</sup>, créée en 2013, d'un groupement d'employeurs Territoires GE , créé en 2018 sous une forme associative, et d'un GIE, créé en 2010, pour gérer les fonctions support.

Contrairement aux SEM, les SPLA portent des opérations d'aménagement et les grands projets confiés par leurs collectivités actionnaires sans mise en concurrence dans une relation « *in house* » (voir *infra*).

Ces trois structures ont été créées pour répondre à des besoins différents en termes de projets et d'actionariat. Plusieurs éléments sont communs à ces structures : plan d'activité stratégique, rapports d'activités annuels, direction opérationnelle unifiée, identité graphique commune depuis 2017. Par ailleurs, cet ensemble a été reconnu par le Tribunal d'instance de Rennes comme constituant une unité économique et sociale au sens de l'article L. 2322-4 du code du travail, autorisant ainsi l'organisation du dialogue social à cette échelle (voir point 2.3.3).

---

<sup>1</sup> L'actionariat de cette SAEM est détenu par Rennes métropole (35,04 %), la commune de Rennes (35,04 %), la Caisse des dépôts (10,13 %), Archipel habitat (9,48 %) et des actionnaires privés (10,30 %).

<sup>2</sup> Le projet ViaSilva a en effet été confié à une autre SPLA créée spécifiquement pour en assurer le portage, cela, pour des considérations tenant à la gouvernance politique du projet, cette structure permettant d'opérer un pilotage mettant au premier plan les communes de Cesson-Sévigné et de Thorigné-Fouillard qui n'étaient pas actionnaires de la SPLA Territoires publics, concernées très fortement par ce projet sensible politiquement. Ce projet, lancé en 2009, est un vaste projet d'aménagement urbain sur un territoire de 570 hectares s'étalant sur les communes de Rennes, Cesson-Sévigné et Thorigné-Fouillard, structuré autour du terminus de la nouvelle ligne de métro. Ce projet a suscité beaucoup de discussions et de tensions quant à ses objectifs en termes d'urbanisation : calibré au départ pour accueillir 13 060 logements, l'objectif est désormais de 5 950. Cette zone accueillera également 7 000 emplois.

## 1.2 « Territoires », outil de la politique métropolitaine en matière d'aménagement

### 1.2.1 Des objectifs métropolitains en matière d'urbanisme dans le cadre d'une « ville-archipel » en forte croissance

L'aire d'attraction de Rennes compte 755 700 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2019, dont 457 400 habitants au sein de la métropole rennaise. Ce territoire connaît une dynamique démographique importante (50 000 habitants supplémentaires entre 2013 et 2019), qui a profité surtout à la métropole rennaise (62 % de cette augmentation), mais aussi aux communes périphériques<sup>3</sup>. Cette évolution est portée à part égale par le solde naturel et l'excédent migratoire<sup>4</sup>. La métropole prévoit une augmentation de la population de 100 000 personnes à l'horizon 2040.

L'enjeu pour la métropole est ainsi d'accompagner cette dynamique démographique et économique dans le cadre de son modèle urbain de « ville-archipel », qui se traduit dans les documents de planification stratégique : schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays de Rennes<sup>5</sup>, plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Rennes métropole (2020-2035), et programme local de l'habitat PLH (2015-2020). Les objectifs affichés sont de continuer à accueillir et à développer la capitale régionale, tout en limitant une « périurbanisation lointaine et subie ».

Cette politique s'appuie sur une armature urbaine<sup>6</sup> de la métropole structurée en quatre niveaux de polarité : le cœur de métropole<sup>7</sup>, les pôles d'appui au cœur de métropole, les pôles structurants de bassins de vie, les communes « pôles de proximité ». Le PLUi vise ainsi à structurer le développement du territoire par une densification urbaine de ces pôles de différents niveaux. La chambre régionale des comptes Bretagne a examiné la politique de la métropole en matière de déplacements et constaté les défis posés par cette organisation spatiale<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Cf. Chiffres de l'Insee « dossier complet métropole de Rennes » paru le 21 mars 2022 et l'étude de l'Audiar (agence d'urbanisme de Rennes) « populations légales 2019, évolutions comparées et estimations » de janvier 2022.

<sup>4</sup> Entre 2013 et 2019, la variation annuelle moyenne de population est de 1,2 % par an dont 0,6 % du au solde naturel, et 0,6 % dû à l'excédent migratoire.

<sup>5</sup> Le pays de Rennes comprend le territoire de Rennes métropole, et celui des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de Liffré, de Chateaugiron et du Val d'Ille Aubigné.

<sup>6</sup> Cf. PLUi, projet d'aménagement et de développement (PADD) « *La ville-archipel évolue vers un développement différencié des communes, dans une logique de complémentarité et de solidarité territoriales, favorisant des choix de modes de vie variés, limitant les déplacements carbonés contraints et préservant l'imbrication entre espaces urbains et naturels. Elle permet à chaque commune d'avoir sa propre trajectoire de développement tout en contribuant au projet commun. Il s'agit de favoriser le développement des communes et organiser l'accès aux services, équipements et commerces selon l'armature urbaine du SCoT, afin de conserver la diversité des communes et une variété de choix de modes de vie et de lieux de résidence.* »

<sup>7</sup> Communes de Rennes, Saint-Grégoire, Cesson-Sévigné, Chantepie, Saint-Jacques-de-la-Lande.

<sup>8</sup> Rapport d'observations définitives (ROD) « les déplacements métropolitains – Rennes métropole et Commune de Rennes » exercices 2015 et suivants, publié en juin 2021.

### 1.2.2 Une politique métropolitaine du logement très structurée, largement mise en œuvre via les opérations publiques d'aménagement

La métropole rennaise dispose d'une politique en faveur du logement très structurée et qui s'est consolidée dans le temps. Le PLH 2015-2020 a défini des objectifs différenciés de production de logements dans le cadre d'une contractualisation avec les communes, portant sur le niveau de prise en charge de charges foncières selon le type d'opération, le niveau de prix de vente de sortie pour les ménages, ainsi que le niveau d'aide de la métropole au maître d'ouvrage. Le PLH, qui promeut une approche globale de l'amont jusqu'à l'aval en matière de production de logements, a élargi ses objectifs à l'offre de produits dits « régulés », destinés aux ménages non éligibles au logement aidé, mais insuffisamment solvables pour accéder au marché libre.

Le PLH 2015-2022 fixait un objectif annuel de livraison de logements neufs sur le territoire de Rennes métropole de 3 600 pour la période 2015-2017 et de 4 400 pour la période 2018-2020. Ces objectifs ont été atteints<sup>9</sup> malgré l'impact de la crise sanitaire sur l'année 2020, avec toutefois des degrés divers entre les différents pôles de la métropole. Ainsi, pour les cinq communes du « cœur de la métropole », le PLH fixait un objectif de 12 000 logements sur six ans, soit la moitié des objectifs du PLH. Pour la commune de Rennes, la contribution à ces objectifs devait être atteinte à 60 % via les opérations d'aménagement avec une production de 25 % de logements locatifs sociaux, de 15 % de logements en accession sociale, de 20 % de logements régulés et de 40 % de tout autre produit logement<sup>10</sup>.

La présidente de la métropole a annoncé<sup>11</sup>, dans le cadre de la préparation du nouveau PLH 2023-2028, que l'objectif devait se situer à 30 000 logements sur six ans, dont une part en réponse à la forte demande de logements sociaux : 25 000 demandes annuelles, dont 1/3 de mutations internes dans le logement social pour 4 500 attributions.

Pour atteindre ces objectifs, la politique métropolitaine favorise le recours à l'outil zone d'aménagement concerté (ZAC), permettant une maîtrise du rythme et de la qualité de la production des logements et le respect de leurs engagements par les communes. La commune de Rennes se donne ainsi pour objectif une production moyenne de 900 logements par an en ZAC, complétée ensuite par le secteur diffus. Les objectifs de production de logements par ZAC résultent d'un travail d'analyse sur la zone, croisé avec les objectifs du PLH.

**Ainsi, les opérations publiques d'aménagement constituent un outil privilégié pour atteindre les objectifs de production de logements sur la métropole.**

<sup>9</sup> 4 283 logements neufs produits annuellement sur la période 2015-2017 et 4 672 sur la période 2018-2020.

<sup>10</sup> Cf. p.82 du PLH. Dans ce cadre, la métropole définit des seuils d'aide « à la surcharge foncière » pour les logements aidés : 200 € HT / m<sup>2</sup> surface habitable (SHAB) pour les opérations situées en secteur d'extension urbaine, 275 € HT / m<sup>2</sup> SHAB pour les opérations situées en secteur de renouvellement urbain, 330 € HT / m<sup>2</sup> pour ces mêmes opérations de renouvellement urbain lorsqu'elles se situent dans les quartiers de nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

<sup>11</sup> Interview Ouest-France du 4 avril 2022.

### 1.2.3 Des enjeux de croissance conjugués aux enjeux de sobriété foncière qui accroissent la pression sur les opérations de renouvellement urbain

Les documents de présentation du PLUi<sup>12</sup> rédigés en 2019 mettent en évidence les éléments clés de la consommation foncière sur la métropole. Le territoire de Rennes métropole a presque doublé sa surface urbanisée depuis les années 80, ayant atteint une part de 20 % de surface considérée comme urbanisée en 2016. La majorité de cet espace urbanisé est consacrée à l'habitat (54 %), puis aux équipements et aux espaces verts (24 %), soit au total 78 % des surfaces hors habitat isolé. Les zones d'activités occupent les 20 % restants. 2 % de ces espaces artificialisés concernent les grandes infrastructures réalisées depuis 2001<sup>13</sup>.

Le PLUi souligne également la nécessité d'un rattrapage de l'offre de foncier destiné aux activités économiques du fait des difficultés de la métropole à répondre aux besoins sur la dernière période<sup>14</sup>. Ainsi, les ZAC sont aussi des instruments au service du développement économique de Rennes métropole.

Un recul de la consommation foncière est visible depuis 2007<sup>15</sup>, avec la mise en œuvre du PLH qui s'est traduit par une densification des opérations nouvelles, ainsi que la contractualisation avec les communes, et l'augmentation du nombre de constructions réalisées dans des zones déjà urbanisées.

Les niveaux de production de logements en renouvellement urbain / densification sont très différents<sup>16</sup> d'un pôle à l'autre de la métropole. On constate un fort enjeu de développement sur les 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> couronnes rennaises, avec une complexité particulière pour les petites communes : celles-ci doivent produire des logements nécessairement collectifs pour être rentables, qui s'intègrent dans des morphologies urbaines spécifiques, et attirent des opérateurs dans un contexte moins favorable du point de vue des financements possibles.

---

<sup>12</sup> Cf. rapport de présentation du PLUi, tome II, partie 7 « l'analyse de la consommation de l'espace et du potentiel de densification et de renouvellement urbain des tissus existants ».

<sup>13</sup> Cf. la ligne à grande vitesse ou au barreau autoroutier de Pont-Lagot (construction d'une nouvelle voie express entre la rocade Nord de Rennes et la route de Saint-Brieuc (RN 12) pour assurer la continuité routière Paris-Brest, mise en service en 2011).

<sup>14</sup> Cf. annexe 1, graphique n° 6.

<sup>15</sup> 219 ha / an entre 1982 et 2000 – 137 ha / an consommés entre 2001 et 2016, avec les infrastructures (2 060 ha en 15 ans).

<sup>16</sup> La part de production de logements en densification urbaine entre 2005 et 2014 se situe à 77 % à Rennes, à 37,6 % en cœur de métropole, à 23,6 % dans les pôles d'appui et à 22 % dans les pôles de proximité (source PLUi).

Ainsi, le PLUi retenait un scénario de consommation foncière en extension de 1 763 ha au-delà de l'enveloppe urbaine identifiée en 2016, soit environ 117 ha par an de consommation foncière sur 15 ans pour 2020-2035, contre une consommation de 137 ha par an effective entre 2001 et 2016. La présidente de la métropole a annoncé que ce seuil devrait donc être ramené à 68,5 ha par an (dont 50 ha pour le logement) pour répondre aux objectifs de la loi Climat et résilience<sup>17</sup> dans les dix prochaines années. Ce niveau devra cependant être confirmé par les arbitrages à réaliser au plan régional, dans le cadre du SRADDET<sup>18</sup>. Elle a indiqué également que la production de logements devrait provenir pour moitié de l'extension urbaine et pour moitié d'opérations de renouvellement urbain<sup>19</sup> dans le cadre du prochain PLH. Le PLUi, arrêté en 2020, fixait un objectif moins contraignant de 54 % des logements en extension urbaine, et de 46 % en renouvellement urbain. Il prévoyait également que 70 % de l'objectif de production de logements prévus en renouvellement urbain à l'échelle de la métropole seraient réalisés par la commune de Rennes, en raison du grand nombre d'opérations publiques menées sur ce territoire, permettant d'assurer la maîtrise de cet objectif. Au-delà de ces potentiels bien identifiés, de nouveaux gisements fonciers existent et seront à identifier par un travail plus fin de renouvellement urbain<sup>20</sup>.

Concernant les autres communes de la métropole, l'objectif des 30 % restant de production de logements en renouvellement urbain, nécessite une analyse plus ciblée des potentiels de renouvellement qui se traduit dans la carte de l'OAP<sup>21</sup> métropolitaine par « les axes de développement de la ville-archipel » et des modalités spécifiques d'accompagnement.

---

<sup>17</sup> Cf. l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets qui impose qu' « afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. ». Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. Les régions doivent décliner ces principes et leurs modalités d'application au sein des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

<sup>18</sup> La loi Climat et résilience impose aux régions d'intégrer dans les SRADDET l'objectif de moins 50 % d'artificialisation nette sur la période 2021-2031 et de définir les modalités d'application territoriale de ce principe (mode de calcul, zonages), ces éléments devant ensuite se décliner dans les PLU et PLUi. Ces documents devront être mis à jour au plus tard en 2027, sans quoi les nouvelles constructions seront interdites.

<sup>19</sup> Le renouvellement urbain au sens strict du Programme Local de l'Habitat de Rennes métropole concerne les projets qui nécessitent l'acquisition de bien bâtis dans une proportion importante et/ou génèrent des frais de dépollution importants. De manière générale, les documents de présentation du PLUi parlent d'opérations en densification urbaine, qui intègrent non seulement le renouvellement urbain, mais aussi la densification de zones urbanisées en secteur diffus. Cette densification a représenté 42,5 % de la production de logements entre 2005 et 2014 avec un niveau de 77,1 % sur la commune de Rennes, grâce à deux opérations emblématiques : La Courrouze et Baud-Charbonnet.

<sup>20</sup> « c'est-à-dire, la capacité à générer de nouvelles formes de densification dans des secteurs d'habitat ou en réflexion de mixité sur les zones monofonctionnelles, tout en conservant les poumons verts et espaces végétalisés nécessaires au cadre de vie, en évitant l'uniformisation de la ville ».

<sup>21</sup> Orientation d'aménagement et de programmation : Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) visent à définir des intentions et orientations d'aménagement qualitatives qui peuvent soit porter sur un secteur donné du territoire (OAP de secteurs), soit avoir une approche plus globale sur un enjeu spécifique (OAP dites "thématiques").

Tous ces enjeux et cette recherche d'équilibre prennent place cependant dans un nouveau contexte lié aux évolutions de société induites par les conséquences de la crise sanitaire et le développement du télétravail dont on ne mesure pas encore tous les effets sur l'organisation des entreprises, les besoins en locaux professionnels, et les choix de localisation des ménages comme souligné par une étude récente de l'Audiar<sup>22</sup>. Se pose également la question de l'adaptation au changement climatique, ainsi que celle de l'acceptabilité sociale de la densification urbaine<sup>23</sup>.

#### **1.2.4 Un projet stratégique de « Territoires » qui s'apparente davantage à un document de communication qu'à un outil de pilotage des structures qui le composent**

Un plan stratégique 2017-2022 a été adopté pour l'ensemble « Territoires » à la suite d'un travail mené entre septembre 2016 et mai 2017, avec l'appui d'un cabinet de consultants<sup>24</sup>. Ce document s'apparente davantage à un diagnostic partagé du positionnement de « Territoires » dans son environnement qu'à un plan stratégique. Il s'est traduit par un document de communication et une présentation aux partenaires lors d'une réunion du 4 mai 2017. Le cabinet n'a pas produit de rapport permettant d'étayer les différentes conclusions contenues dans le plan.

Ce plan identifie différents enjeux à court et moyen terme sans que soient précisées les suites à leur donner, notamment en matière d'innovation dans la conduite des opérations d'aménagement, s'agissant de la concentration des interventions sur certaines communes, ou de l'accompagnement en matière d'opérations de renouvellement urbain. Le document conclut qu'une augmentation des fonds propres de la SPLA Territoires publics est nécessaire (voir *infra* point 3.2.3.1).

Si de grands axes de travail y sont identifiés en cohérence avec les enjeux du développement métropolitain, la hiérarchisation des priorités et leur déclinaison opérationnelle précise font défaut. Pour certaines préconisations, telle que celle relative à la transformation des SPLA en SPL afin de leur donner une plus grande souplesse et une capacité à réaliser des opérations connexes, on ne sait pas si elles sont finalement validées ou ajournées. Le document n'identifie pas non plus les mesures à prendre pour mieux accompagner les opérations de renouvellement urbain.

À ce stade, la chambre estime que le plan stratégique de « Territoires » constitue davantage un instrument de communication qu'un véritable outil de pilotage. Il n'est pas assorti d'un plan d'action et d'indicateurs pour chacune des structures qui le composent, éléments qui auraient pu être soumis aux instances de ces sociétés. L'existence du plan d'affaires 2017-2022 invoqué par la SPLA ne répond pas à cet enjeu, car il ne présente pas la déclinaison opérationnelle des choix stratégiques, au-delà d'une information sur l'évolution du chiffre d'affaires.

---

<sup>22</sup> « Le télétravail va-t-il remodeler la région rennais ? volet 1 impacts sur l'immobilier de bureau et la localisation des ménages », avril 2022.

<sup>23</sup> Voir par exemple l'article du Télégramme du 23 août 2022 « À Rennes, les opposants à la densification mobilisés ».

<sup>24</sup> Le marché a été porté par le GIE Territoires pour un montant global de 73 500 € TTC.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a indiqué que le travail de rédaction d'un nouveau plan stratégique a été lancé en janvier 2023. Elle a précisé son intention de soumettre ce prochain plan 2023-2028 à une décision du conseil d'administration.

### 1.3 La SPLA Territoires publics

Créée en 2010<sup>25</sup>, initialement entre la commune de Rennes et Rennes métropole, la SPLA Territoires publiques a son siège à Rennes<sup>26</sup>.

C'est une société publique locale d'aménagement (SPLA), structure détenue à 100 % par des collectivités publiques et qui travaille exclusivement pour ses actionnaires. Elle est régie par les dispositions de l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme et par les dispositions de l'article L. 1531-1<sup>27</sup> du code général des collectivités territoriales qui renvoie d'une part aux dispositions de ce même code relatives aux sociétés d'économie mixte<sup>28</sup>, et d'autre part aux dispositions du code de commerce relatives aux sociétés commerciales.

#### 1.3.1 Un objet social dédié à l'accompagnement des opérations urbaines complexes et multi-dimensions.

La SPLA Territoires publics a un objet social large, qui englobe différentes actions en matière d'aménagement, telles que prévues par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Depuis sa création, l'objet<sup>29</sup> de la société est resté stable.

---

<sup>25</sup> Les statuts initiaux sont en date du 10 mai 2010.

<sup>26</sup> 1, rue Geneviève Antonioz De Gaulle, à proximité immédiate du siège de Rennes métropole.

<sup>27</sup> « Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital. Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général. Lorsque l'objet de ces sociétés inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires. /Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. (...) /Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce. (...). Sous réserve des dispositions du présent article, les sociétés publiques locales sont soumises au titre II du présent livre. »

<sup>28</sup> Articles L. 1521-1 à L. 1525-3 du code général des collectivités territoriales.

<sup>29</sup> Cf. article 2 de ses statuts. Cet objet concerne « la réalisation pour le compte de ses collectivités actionnaires et dans le périmètre géographique de celles-ci, des actions ou opérations d'aménagement ayant pour objets de : mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, favoriser le développement des loisirs et du tourisme, réaliser des équipements collectifs, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels. »

### Définition d'une opération d'aménagement

L'article L. 300 du code de l'urbanisme définit ainsi une opération d'aménagement : « *Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.* L'aménagement, au sens du présent livre, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations. » Au regard de la jurisprudence administrative, une opération d'aménagement se caractérise par une dimension d'ampleur et un degré de complexité certain.

Une opération d'aménagement fait habituellement intervenir plusieurs acteurs : le propriétaire des terrains qui vend son foncier brut, l'aménageur, qui acquiert et regroupe les parcelles, obtient la constructibilité juridique, équipe les terrains et vend les droits à construire, et le promoteur, qui demande le permis de construire, complète la viabilisation des terrains, construit et vend de la surface habitable ou utile.

La rédaction de l'objet social de la SPLA Territoires publics n'appelle pas d'observation au regard des dispositions de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

### 1.3.2 Un portefeuille d'activités stratégiques en forte augmentation, encore majoritairement rennais mais qui se diversifie

Au 31 décembre 2021, la SPLA Territoires publics porte 32 opérations, dont 21 concessions d'aménagement<sup>30</sup>, qui représentent 90 % de ses produits d'exploitation. Treize concessions lui ont été confiées depuis 2017, traduisant la montée en charge de son activité. Certaines opérations lui sont confiées en mandat par les collectivités actionnaires : il s'agit majoritairement d'études préalables aux opérations de concessions<sup>31</sup>.

L'ensemble de ces projets représente une surface totale de plus de 500 hectares et vise un objectif total de production de 12 748 logements et de réhabilitation de 2 600 logements<sup>32</sup>. Les opérations sur le territoire de la commune de Rennes correspondent à un objectif de 6 759 logements nouveaux, soit plus de la moitié de l'objectif total, traduisant aussi la montée en puissances des opérations hors de Rennes.

Neufs communes<sup>33</sup> des première et deuxième couronnes rennaises ont délégué des opérations de concessions qui concernent majoritairement des aménagements de nouveaux quartiers, en extension urbaine<sup>34</sup>. Cependant, hormis Rennes, les communes dites du « cœur de métropole »<sup>35</sup> ne sont pas actionnaires de la SPLA Territoires publics.

La part de chiffre d'affaires généré par des opérations hors de Rennes reste encore minoritaire (voir annexe 2, graphique n°7). La SPLA a vocation à accueillir les nouvelles opérations métropolitaines, en particulier les zones d'activités économiques, mais aussi les zones mixtes, la SEM conservant les opérations qui lui sont déjà confiées et gardant un intérêt pour les collectivités ne désirant pas devenir actionnaires de la SPLA.

---

<sup>30</sup> Les concessions d'aménagement constituent de la part de la collectivité concédante, un transfert de la maîtrise d'ouvrage de l'opération à l'aménageur, parfois aux risques et périls financiers de celui-ci, qui acquiert tout ou partie des terrains, y compris, le cas échéant par voie d'expropriation ou de préemption, qui réalise les travaux d'aménagement et d'équipement, voire les études, et qui cède les terrains aménagés situés au sein du périmètre de l'opération. Ce montage permet à la collectivité concédante de lisser pendant la durée de la concession le financement de l'opération par des participations. La liste des opérations de concessions portées par la SPLA figure en annexe 5, tableau n°9.

<sup>31</sup> On peut citer par exemple le mandat d'études préalables à l'urbanisation des Côteaux de l'Ille (Rennes et Saint-Grégoire), le mandat d'études relatif à l'aménagement et à la rénovation du campus de Beaulieu, le mandat d'études préalables à l'aménagement et à l'extension du centre-bourg de Saint-Sulpice-la-forêt, le mandat d'études préalables sur le site du pôle d'excellence industrielle de La Janais. Ponctuellement, la SPLA s'est vu déléguer des mandats de réalisation pour des opérations précises, telles que la réhabilitation de l'hôtel Pasteur à Rennes, ou la réhabilitation de la mairie de la commune de L'Hermitage.

<sup>32</sup> Cf. les objectifs de la ZAC Rennes centre ancien et de la ZAC Maurepas Gros-Chêne.

<sup>33</sup> Chavagne, Chevaigné, Laillé, Le Verger, L'Hermitage, Noyal-Chatillon-sur-Seiche, Pont-Péan, Saint-Sulpice-la-Forêt, Vern-sur-Seiche.

<sup>34</sup> Deux opérations ont un caractère mixte de renouvellement urbain et d'extension urbaine (Chevaigné, Pont-Péan) et la commune de Noyal-Chatillon-sur-Seiche porte un projet de renouvellement urbain et de densification du centre-ville.

<sup>35</sup> Cesson-Sévigné, Chantepie, Saint-Grégoire et Saint-Jacques-de-la-Lande.

Sur le territoire de la métropole rennaise, l'ensemble « Territoires » n'a pas à faire face à une concurrence frontale d'autres structures publiques d'aménagement<sup>36</sup>. Le secteur privé est quant à lui fortement concurrentiel avec la présence de groupes immobiliers régionaux importants qui se positionnent sur des opérations d'aménagement, que les communes peuvent faire le choix de leur déléguer également.

### **1.3.3 Un positionnement à la rencontre des compétences aménagement partagées entre la métropole et les communes**

La commune de Rennes et Rennes métropole ont créée initialement la SPLA pour lui confier leurs propres projets mais très rapidement, cet outil s'est ouvert aux projets d'aménagement des autres communes. La compétence aménagement reste cependant du ressort des communes, certaines composantes en étant toutefois très imbriquées avec les compétences communautaires (voirie, logement). Par ailleurs, cet accompagnement des communes se réalise dans un environnement cadré par les stratégies métropolitaines et les enjeux du SCoT, du PLUi et du PLH.

La SPLA doit ainsi concilier un positionnement fortement affiché d'outil métropolitain, tout en étant au service des projets des communes, qui sont plus ou moins en cohérence avec les stratégies métropolitaines ou qui veulent marquer une plus grande indépendance.

Ce positionnement délicat se traduit dans certains constats faits par la chambre relatifs au rôle du conseil d'administration de la SPLA dans le pilotage des projets, au manque de formalisation des méthodes d'accompagnement de « Territoires », à la vision et l'organisation relativement cloisonnée entre concessions (cf. paragraphes 2.2.3 et 4.3.2).

### **1.3.4 Une absence de stratégie en termes d'évolution de l'actionnariat de la SPLA**

Douze communes de la métropole, qui en compte 43, sont aujourd'hui membres de la SPLA (voir annexe 2), soit près d'un quart. Les premières entrées de nouveaux actionnaires se sont effectuées à partir de novembre 2010. À partir de 2019<sup>37</sup>, afin de préserver la part majoritaire de Rennes métropole prévue par les statuts, l'entrée de nouveaux actionnaires s'est réalisée par des cessions d'actions entre communes, avec fixation d'un seuil minimal de rachat d'actions par une commune à 15 000 €<sup>38</sup>. Le 28 mars 2022, une assemblée générale extraordinaire a voté en faveur d'une augmentation de capital de la société, réservée à la commune de Rennes et à Rennes métropole, et réalisée dans le respect des droits de vote actuels (voir *infra* paragraphe 3.2.3.1).

---

<sup>36</sup> La SEM départementale, la SADIV, intervenant auprès de petites communes plutôt en deuxième couronne rennaise et sur le reste du département, et la SEM régionale intervenant sur des segments ciblés (opérations de rénovation des lycées, transition énergétique, développement économique) avec toutefois un axe d'intervention qui concerne l'appui à l'attractivité des centres-villes des communes de taille moyenne.

<sup>37</sup> Cf. décision du conseil d'administration du 19 octobre 2019.

<sup>38</sup> Voir l'exemple de la cession des actions de l'Hermitage vers Bruz en 2021.

La SPLA et ses actionnaires n'ont pas fixé de limites en termes de nombre d'actionnaires potentiels ou d'objectifs à atteindre en matière d'évolution de l'actionnariat. La SPLA se positionne en réponse aux besoins exprimés par les communes sans qu'elle prospecte pour attirer de nouveaux clients. L'évolution de l'actionnariat suit ainsi la demande des communes en fonction des souhaits d'accompagnement de nouveaux projets d'aménagement.

Cette position pose cependant question en termes de stratégie de la société et de sens donné à l'accompagnement offert par la SPLA, initialement dédiée à des projets complexes et qui évolue vers des projets parfois très modestes dans de petites communes, et alors que, comme cela a été souligné précédemment, les communes du cœur de métropole ne sont pas actionnaires de la société. Cette évolution du nombre d'actionnaires devra par ailleurs nécessairement se concilier avec l'impératif du maintien du contrôle analogue sur la structure (voir point 2.2), ce qui pourrait à terme créer des difficultés de positionnement.

**La chambre considère que cette question, qui reste pendante, mérite réflexion et anticipation dans le cadre du plan stratégique.**

## **1.4 Une organisation de « Territoires » qui mutualise et externalise la gestion des moyens et des ressources humaines au GIE et au groupement d'employeurs**

### **1.4.1 Le GIE Territoires**

Le groupement d'intérêt économique Territoires a été constitué le 16 juillet 2010 entre deux membres : la société publique locale d'aménagement (SPLA) Territoires publics et la société d'économie mixte (SEM) Territoires et Développement. La SPLA ViaSilva a rejoint le GIE en janvier 2013. Il est régi par les articles L. 251-1 et suivants du code de commerce.

Son objet social, défini par son contrat constitutif, concerne la mise en commun des moyens et compétences pour permettre à ses membres de mener toute action d'aménagement et de développement local à la demande des collectivités territoriales. Le GIE porte ainsi pour le compte de « Territoires » les moyens humains qui ne sont pas directement imputables aux opérations. Il lui apporte également son appui en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines, de commande publique, d'informatique, de communication et de patrimoine. Le GIE compte 12 salariés, dont la secrétaire générale et le directeur opérationnel et du développement.

Cet instrument de mise en commun des moyens et des compétences n'a pas été jugé adapté lorsqu'il a fallu choisir un mode de portage des personnels opérationnels des opérations d'aménagement, qui étaient jusqu'alors portés par la SEM Territoires et développement car le GIE « *n'a pas pour objet la mise à disposition de personnel, mais la refacturation de prestations, correspondant aux moyens généraux, dans le prolongement de l'activité de ses membres, et non directement dans le cadre de leur activité* »<sup>39</sup>.

L'article 12 du contrat constitutif énumère les décisions qui relèvent de l'assemblée générale (AG)<sup>40</sup>. Entre 2017 et 2021, l'assemblée générale s'est réunie une fois par an pour adopter les clés de répartition des dépenses entre les membres, entendre lecture des rapports de l'administrateur, du contrôleur de gestion et du commissaire aux comptes, et approuver les comptes annuels. Par ailleurs, l'AG s'est prononcée sur la nomination de l'administrateur unique et du contrôleur de gestion par période de trois ans. Les procès-verbaux sont régulièrement tenus.

L'article 13 du contrat constitutif du GIE prévoit que le groupement est administré par un administrateur unique choisi en dehors des membres du groupement mais révocable *ad nutum* par décision collective des membres du groupement. Cette fonction est assurée par le directeur général de la SPLA. Au regard de la rédaction du contrat constitutif, tout ce qui ne relève pas de l'assemblée générale est donc de la compétence de l'administrateur unique qui est « *investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom du groupement, dans la limite de son objet social et du budget annuel global approuvé par les conseils d'administration des membres du groupement* »<sup>41</sup>.

## 1.4.2 Le groupement d'employeurs Territoires

Le groupement d'employeurs Territoires GE a pris la forme d'une association dont les membres sont les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) ViaSilva et Territoires Publics, la société d'économie mixte (SEM) Territoires et Développement le groupement d'intérêt économique (GIE) «Territoires».

Il a été créé en avril 2018<sup>42</sup> afin d'assurer le portage des personnels opérationnels intervenant dans le cadre des opérations d'aménagement, qui étaient jusqu'ici recrutés par la SEM Territoires et Développement et mis à disposition, contre refacturation auprès des SPLA Territoires publics et ViaSilva. Or, la refacturation de ces mises à disposition de personnel présentait un caractère durable, et son montant atteignait en 2017 près de 26 % du chiffre d'affaires de la SEM, ce qui ne permettait plus de reconnaître à cette activité un caractère accessoire, et posait un problème de conformité à l'objet social de la société. Le groupement ne peut effectuer d'opération à but lucratif ni intervenir pour des tiers non membres. Ont alors été concernés par le transfert de leur contrat de travail à l'association, les personnels travaillant pour au moins deux structures de « Territoires ».

---

<sup>39</sup> Voir la délibération du CA de la SPLA du 7 février 2018.

<sup>40</sup> Notamment, statuer sur les comptes, nommer l'administrateur unique, le contrôleur de gestion et le commissaire aux comptes, autoriser les cessions de parts entre membres, modifier le contrat constitutif et le règlement intérieur.

<sup>41</sup> Cf. article 13 alinéa 6.

<sup>42</sup> Les statuts ont été signés le 13 février 2018.

L'association est administrée par son président qui, en vertu de l'article 12 des statuts, est de droit l'administrateur unique du GIE Territoires. Cette mission est assurée par le directeur général de la SPLA. Le président « *représente le groupement dans tous les actes de la vie civile et prend l'initiative de tous actes ou dispositions permettant d'accomplir les buts que celui-ci s'est fixé* ». Il « *assure la direction du groupement et décide de toute mesure d'organisation ou d'ordre intérieur. Il est particulièrement en charge du développement et des ressources humaines* ».

Les statuts confient à l'assemblée générale ordinaire le périmètre suivant : approbation du budget et des comptes, fixation de la cotisation des membres, approbation du rapport annuel d'activité, modification du règlement intérieur, désignation du commissaire aux comptes, approbation de l'adhésion ou de retrait de membre. L'assemblée générale est composée de quatre représentants, soit un par structure adhérente, désigné par décision des conseils d'administration.

L'article 13 des statuts prévoit la désignation d'un secrétaire-trésorier, désigné par le GIE Territoires, en charge de l'élaboration et du suivi du budget, de la tenue de la comptabilité et de la trésorerie, de la gestion de la vie sociale et des contentieux du groupement. Le secrétaire-trésorier est de droit le contrôleur de gestion du GIE depuis la modification des statuts réalisée lors de l'assemblée générale du 16 juin 2021.

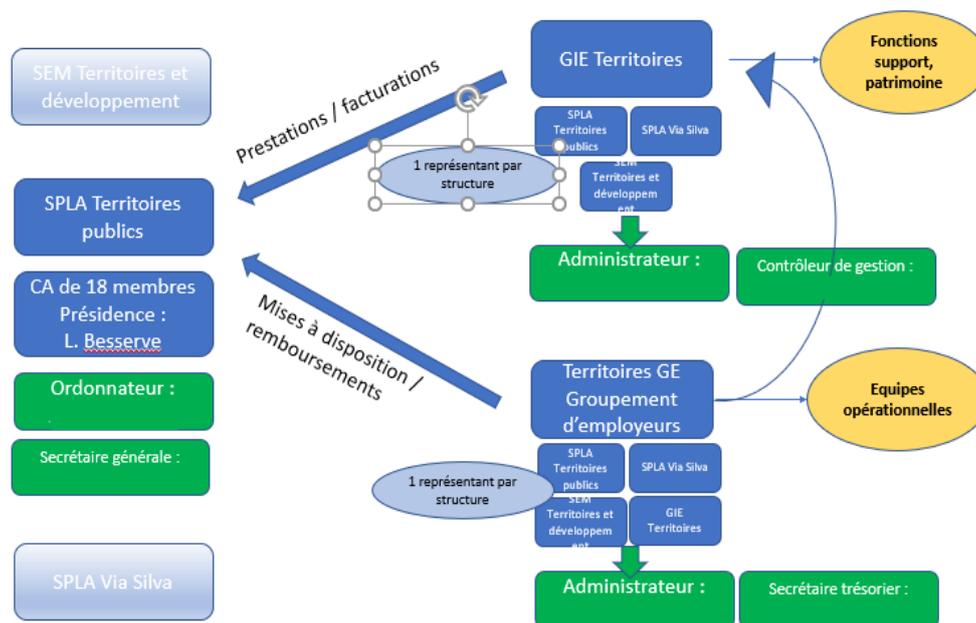
Les statuts sont complétés par un règlement intérieur en date du 13 février 2018, qui pose les principes en matière de mise à disposition des personnels auprès des membres du groupement, en matière de facturation de ces mises à disposition.

## **1.5 Une organisation porteuse de certaines limites alors que « Territoires » ne constitue pas un groupe de sociétés**

### **1.5.1 Organisation et limites de « Territoires »**

Schématiquement, les relations entre la SPLA Territoires publics, le GIE et le groupement d'employeurs, peuvent se représenter comme suit :

Schéma n° 1 : Relations entre la SPLA Territoires publics, le GIE et le GE



Source : chambre régionale des comptes.

Plusieurs constats et questionnements peuvent en être déduits :

- en premier lieu, si cette organisation a sa logique pour organiser la mutualisation des fonctions support et des équipes opérationnelles au sein de « Territoires », elle entraîne une gouvernance complexe de plusieurs structures aux statuts différents, tout en faisant reposer le management opérationnel et la gestion sur une direction unifiée, reposant sur deux personnes, qui exercent dans des cadres différenciés ;
- on peut constater également une organisation allégée en termes de contrôles croisés ou de séparation des fonctions, alors que la gouvernance politique du GIE et du GE est très resserrée : un seul représentant par structure et des instances beaucoup plus réduites, une réunion d'assemblée générale par an, un champ large de responsabilités confié à l'administrateur unique également président du groupement d'employeurs, même si le choix a été fait de soumettre toutes les structures au contrôle d'un commissaire aux comptes ;
- du point de vue de la gouvernance de la SPLA : les sujets relatifs aux moyens généraux et aux ressources humaines échappent au conseil d'administration de la SPLA en grande partie, ce qui nuit au principe du contrôle analogue (voir point 2.2.). En effet, si les décisions prises en assemblée générale du GIE ou du GE font l'objet systématiquement d'une décision préalable du conseil d'administration de la SPLA, cela concerne essentiellement l'adoption des budgets et comptes annuels et non tous les autres champs délégués à l'administrateur unique du GIE ou au président du GE ;
- enfin, l'édifice « Territoires » n'a pas en tant que tel d'existence juridique, les différentes structures qui le composent étant indépendantes et ayant des statuts différents.

## 1.5.2 Les problématiques soulevées en matière de délégations de pouvoir et de signature

### 1.5.2.1 Des exceptions au principe de la délégation aux salariés de la société à sécuriser juridiquement

Un réel problème juridique se présente dans le fonctionnement de l'ensemble « Territoires ». En effet, le directeur général accorde des délégations de signature et de compétences étendues, pour certaines assimilables à de véritables délégations de pouvoir (voir *infra*), au profit de délégataires extérieurs aux structures de « Territoires ».

Cette situation concerne en particulier la secrétaire générale, dont la fonction est transverse mais qui est salariée du GIE sans rattachement aux autres structures, ce poste n'existant pas par exemple dans les statuts de la SPLA. Elle dispose d'ailleurs de larges pouvoirs de représentation dans le fonctionnement même de la SPLA, qui dépassent le strict périmètre des fonctions support et le positionnement du GIE en tant que prestataire de service « *dans le prolongement de l'activité des membres et non directement dans le cadre de leur activité* ». L'étendue de son rôle est d'ailleurs corroborée par l'évolution en 2020 de l'intitulé de son poste, qui s'est transformé de « directrice administrative et financière » à « secrétaire générale ».

Le directeur général effectue également certaines délégations au directeur opérationnel et du développement, également salarié du GIE, pour des opérations d'aménagement déployées par la SPLA. Il délègue donc des compétences et sa signature à des personnes qui ne sont pas employées directement par la société. Or, les tribunaux retiennent la validité de la délégation consentie à un délégataire qui a la qualité de préposé sous l'autorité hiérarchique du déléguant, et donc en pratique un salarié de la société. Même si des jurisprudences ponctuelles ont pu reconnaître la validité de délégations entre entités ne constituant pas un groupe de sociétés<sup>43</sup>, la chambre considère que cette base jurisprudentielle est trop fragile pour justifier les larges délégations attribuées aux salariés du GIE.

En matière de conduite des projets d'aménagement, certaines délégations sont également consenties par le directeur général aux chefs de projets, salariés du groupement d'employeurs. Au sujet de ces personnels, l'article L. 1253-15 du code du travail dispose qu'un salarié mis à disposition par un groupement d'employeurs peut bénéficier d'une délégation de pouvoir du chef de l'entreprise utilisatrice dans les mêmes conditions qu'un salarié de cette entreprise. Les délégations sont donc légales tant que le salarié agit en délégation du dirigeant d'une société auprès de laquelle il est mis à disposition.

Cependant, en période de congés par exemple, le directeur général est amené à déléguer sa signature et l'ensemble de ses compétences, sur l'ensemble des structures de « Territoires », tantôt au directeur opérationnel et du développement, salarié du GIE, tantôt à un chef de projet, salarié du GE. Cette pratique est susceptible d'entrer en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1253-15 du code du travail.

---

<sup>43</sup> Cass. crim., 14 décembre 1999, n° 99-80.104, Bull. crim. 1999 n° 306, p. 947, Cass. crim., 23 novembre 2010, n° 09-85-115, Cass. crim., 7 février 1995, 94-81.832, CA Versailles, 6 décembre 2012, RG n°11/01362.

Le système de délégation induit une grande fragilité juridique dans le fonctionnement de la SPLA, notamment en matière de marchés publics (voir point 2.4.2.5). Il peut également poser difficultés pour le GE et le GIE. De manière générale, il convient que le directeur général de la SPLA, administrateur unique du GIE ou président du GE, mette le système de délégation en conformité avec les possibilités offertes par la réglementation, le fonctionnement propre aux sociétés commerciales et le statut des différents personnels recevant délégation.

De plus, concernant la secrétaire générale, amenée à intervenir de manière transverse et en quasi intérim du directeur général, un rattachement organique avec la SPLA doit être mis en œuvre. La solution pourrait être trouvée via une fonction de direction générale déléguée au sein de la SPLA, possible au regard des statuts et au regard du code de commerce, mais non activée à ce jour. Les délégations qui lui sont consenties pour le GIE, dont elle est salariée, ne posent pas difficultés. Concernant le groupement d'employeurs, dans lequel elle occupe une fonction de secrétaire trésorier, un complément apporté à la rédaction des statuts permettrait de lui déléguer certaines compétences.

**La chambre souligne donc les limites posées par l'organisation de l'ensemble « Territoires », qui ne constitue pas un groupe de sociétés au sens du droit commercial et qui entraîne une gouvernance complexe de plusieurs structures aux statuts différents, tout en faisant reposer le management opérationnel et la gestion sur une direction unifiée. Elle recommande la révision du système de délégation de compétences et de signature au regard de la situation des différents délégataires du directeur général.**

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a rappelé la logique ayant présidé à l'organisation de « Territoires » : tout en précisant qu'en effet, « Territoires » ne constitue pas un groupe de sociétés et que cette organisation complexifie la gestion de la vie sociale et le contrôle de gestion, elle considère néanmoins que cette organisation est cohérente et qu'elle permet une mutualisation efficace des moyens généraux des EPL. Elle indique que ce type d'organisation s'est déployé ailleurs en France, citant toutefois des exemples pour lesquels la chambre note l'existence d'un seul GIE et non d'un GIE et d'un GE comme au sein de « Territoires ». La SPLA a indiqué son intention d'étudier et de réexaminer le système de délégation au sein de l'ensemble « Territoires ».

#### 1.5.2.2 Des délégations dont la rédaction est à améliorer.

Le directeur général de la SPLA accorde une large délégation à la secrétaire générale. Cette délégation est à la fois une délégation de signature et une délégation de compétence. La rédaction de cette délégation pose un souci de lisibilité quant à sa structuration qui mélange typologie de délégation (délégation de signature en point 1, délégation en matière financière en point 2, gestion du personnel en point 3) et champs d'intervention (gestion propre de la société en point 4, gestion des opérations en point 5).

Le directeur général accorde également une délégation de signature permanente aux chefs de projet selon la formulation suivante : « décide de déléguer de manière effective et permanente une partie de mes pouvoirs de signature pour assurer une bonne gestion et une meilleure réactivité sur les opérations de son groupe projet dans les conditions énoncées au tableau suivant ». Un tableau, valable pour toutes les structures de « Territoires », détaille l'ensemble des actes intervenant dans la vie des projets gérés par la société et y intègre les visas nécessaires du point de vue des procédures internes. Ce détail ne coïncide pas avec les arrêtés de délégation pris par le directeur général. Par ailleurs, une délégation spécifique a été effectuée au directeur opérationnel et du développement, à qui est confié le même champ qu'un chef de projet « en l'absence d'un chef de projet désigné », formulation qui manque de précision. Cet échelon hiérarchique n'apparaît pas non plus dans le tableau récapitulatif.

Des délégations temporaires à la secrétaire générale sont également prévues en cas d'intérim, qui s'appliquent à la représentation du directeur général en commission d'appel d'offres (ce point devrait figurer dans l'acte de constitution de la commission d'appel d'offres (CAO) et non dans une délégation de compétence), à tout acte de candidature dans le cadre de consultation et à la direction des personnels. Une autre délégation a été accordée au directeur opérationnel et du développement pour exercer l'intérim à la demande du directeur général, et pour signer certains actes lors des congés de la secrétaire générale. Ce système de délégations apparaît complexe et susceptible de générer des chevauchements de compétences, voire une fragilité juridique. Certaines délégations sont assimilables à de véritables délégations de pouvoir, notamment du fait de la formule relative au transfert de la responsabilité pénale liée à l'usage fait des pouvoirs délégués et de la mention manuscrite des délégataires. Or, une délégation de pouvoir emporte le dessaisissement du délégant.

<p><b>Recommandation n° 1.</b> : Sécuriser et clarifier sur le plan juridique le dispositif des délégations accordées par le directeur général de la SPLA Territoires publics.</p>
--

---

## CONCLUSION DE LA PARTIE

---

*L'ensemble « Territoires », constitué de six structures, parmi lesquelles la SPLA Territoires publics, est un outil privilégié de la politique d'aménagement de la métropole rennaise. Cette politique, basée sur une volonté de préservation du modèle de ville-archipel, doit cependant faire face aux contraintes de plus en plus fortes de maîtrise de la consommation foncière instaurées par la loi « Climat et résilience ». Cela entraîne la nécessité d'une production croissante de logements en territoire de renouvellement urbain, les vastes opérations d'aménagement menées sur le territoire rennais contribuant à cet objectif de manière essentielle. À terme, cet enjeu devra aussi se traduire plus fortement au niveau des autres pôles urbains de la métropole, par la conduite d'opérations de renouvellement dont la mise en oeuvre peut s'avérer plus complexes dans des petites ou moyennes communes, nécessitant un accompagnement renforcé.*

*Si le projet stratégique de « Territoires », élaboré en 2017, identifie les enjeux clés, la chambre considère que ce document constitue davantage un instrument de communication qu'un véritable outil de pilotage. Il n'est pas assorti d'un plan d'action et d'indicateurs pour chacune des structures qui le composent, éléments qui auraient pu être soumis aux instances de ces sociétés.*

*La SPLA, société détenue à 100 % par ses actionnaires collectivités territoriales, dont la commune de Rennes et Rennes métropole, actionnaires majoritaires, se voit confier sans mise en concurrence par ses actionnaires un nombre croissant d'opérations d'aménagement. Son portefeuille d'activités est marqué par la conduite de très importantes opérations de renouvellement urbain sur la commune de Rennes, mais se diversifie par des opérations majoritairement d'extension urbaine apportées par une dizaine de communes des 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> couronnes, qui vont contribuer à la production de près de 6 000 logements, soit la moitié de la production en cours des ZAC confiées à la SPLA.*

*La SPLA, est ainsi un outil métropolitain au service des compétences d'aménagement qui sont partagées entre la métropole et les communes, induisant un positionnement parfois délicat pour la société. La chambre souligne l'absence de définition d'une stratégie concernant l'évolution de l'actionnariat de la SPLA Territoires publics en réponse aux enjeux identifiés, ce qui pourrait avoir un impact sur le positionnement de la société initialement dédiée à des projets complexes. La chambre note l'absence des communes du cœur de métropole (hors Rennes) dans l'actionnariat. Or, l'évolution de l'actionnariat conditionne l'accueil de nouveaux projets et doit aussi se concilier avec les enjeux du contrôle analogue de la société par ses actionnaires, condition intrinsèque à l'existence d'une SPLA.*

*Enfin, la chambre souligne les limites posées par l'organisation de « Territoires » alors que cet ensemble ne constitue pas un groupe de sociétés au sens du droit commercial, induisant une importante fragilité juridique au regard du système interne de délégation de compétences et de signatures. Enfin, la mutualisation des ressources humaines et des fonctions supports organisées avec le GIE et le groupement d'employeurs, si elle a sa logique propre, entraîne une gouvernance et un pilotage complexes de plusieurs structures aux statuts différents.*

---

## 2 LA GOUVERNANCE DE LA SPLA

Outre les textes qui s'appliquent au fonctionnement de la SPLA, une charte a été adoptée depuis l'origine de la société, qui régit son fonctionnement et sa gouvernance.

### 2.1 Les organes de gouvernance et de direction

#### 2.1.1 Le conseil d'administration et l'assemblée spéciale

Le conseil d'administration de la SPLA, dans la limite de l'objet social, détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre. Il est composé de 18 membres, soit le nombre maximal autorisé par l'article L. 225-17 du code de commerce, les statuts prévoyant que Rennes métropole doit toujours en détenir la majorité. Rennes métropole détient ainsi 10 sièges et la commune de Rennes 4 sièges, ce qui est conforme aux prescriptions de l'article L. 1524-5 du CGCT<sup>44</sup>. La rédaction des statuts et sa mise en œuvre respectent les règles de limite d'âge prévues par le code de commerce<sup>45</sup>.

Quatre sièges sont affectés aux représentants de l'assemblée spéciale, qui réunit les actionnaires ne pouvant être représentés directement au conseil d'administration<sup>46</sup>. Son fonctionnement a été précisé par un règlement adopté lors de l'entrée des premières communes au capital et dont la dernière version date du 25 octobre 2021.

L'article L. 225-17 du code de commerce prévoit que « *le conseil d'administration est composé en recherchant une représentation équilibrée des femmes et des hommes* ». Alors que lors du mandat 2010-2014, le CA ne comptait que deux femmes, ce nombre a été porté à six entre 2014 et 2020 et à huit sur le mandat 2020-2026 atteignant donc quasiment la parité.

Afin de permettre une participation active de tous les actionnaires aux instances de gouvernance, par modification statutaire introduite en 2019, les membres de l'assemblée spéciale qui ne sont pas administrateurs au CA, sont *ipso facto* désignés censeurs, ce qui leur permet d'assister aux CA avec voix consultative.

---

<sup>44</sup> « Toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée », les sièges étant attribués en proportion du capital social détenu par chaque actionnaire. Si le nombre des membres d'un conseil d'administration ou d'un conseil de surveillance prévus aux articles L. 225-17 et L. 225-69 du code de commerce ne suffit pas à assurer, en raison de leur nombre, la représentation directe des collectivités territoriales ou de leurs groupements ayant une participation réduite au capital, ils sont réunis en assemblée spéciale, un siège au moins leur étant réservé.

<sup>45</sup> Cf. les articles L. 225-19 du code de commerce : « *les statuts doivent prévoir, pour l'exercice des fonctions d'administrateur, une limite d'âge s'appliquant soit à l'ensemble des administrateurs, soit à un pourcentage déterminé d'entre eux. À défaut de disposition expresse dans les statuts, le nombre des administrateurs ayant dépassé l'âge de soixante-dix ans ne peut être supérieur au tiers des administrateurs en fonctions.* »

<sup>46</sup> Il s'agit des onze communes actionnaires en dehors de la commune de Rennes et de Rennes métropole.

La présence effective de la moitié au moins des membres du conseil d'administration est nécessaire pour la validité des décisions, conditions effectivement vérifiées et dont il est rendu compte dans les procès-verbaux de réunion. Le CA de la SPLA s'est réuni entre trois et cinq fois par an sur la période 2017-2021. Aucune rémunération n'a été décidée par l'assemblée générale en faveur des administrateurs de la société.

Les actionnaires n'ont pas souhaité doter la société d'un pacte d'actionnaires, l'existence de la charte de fonctionnement dans l'organisation de la gouvernance rendant un pacte d'actionnaires inutile. En 2021, la SPLA a mis en place un règlement intérieur<sup>47</sup> du conseil d'administration à l'occasion de l'introduction de la visioconférence et des consultations écrites dans la tenue des réunions, qui formalise et précise le fonctionnement de cette instance ainsi que les règles applicables aux administrateurs.

## **2.1.2 Le président du conseil d'administration et le directeur général**

### **2.1.2.1 Une dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général**

Le conseil d'administration élit parmi ses membres un président<sup>48</sup>, dont les statuts prévoient qu'il est le représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités. Cette fonction est assurée par Mme Laurence Besserve, également vice-présidente de Rennes métropole.

Par une décision du conseil d'administration du 11 septembre 2014, la direction de la société a été confiée à un directeur général, cette organisation devant « garantir l'efficacité et la réactivité de fonctionnement nécessaires à la mise en œuvre des projets d'aménagement, tout en réaffirmant au travers du rôle du conseil d'administration, la maîtrise par les collectivités de leur développement urbain et économique ». Ce principe a été renouvelé par la décision du conseil d'administration du 7 septembre 2020.

---

<sup>47</sup> Adopté par délibération du 18 octobre 2021.

<sup>48</sup> Le président organise et dirige les travaux du conseil d'administration, dont il rend compte à l'assemblée générale. Il veille au bon fonctionnement des organes de la société et s'assure notamment que les administrateurs sont en mesure d'assurer leur mission.

### 2.1.2.2 Un directeur général recruté et mis à disposition par le groupement d'employeurs SCET-GE

L'ancien directeur général a été nommé et renouvelé par ces mêmes décisions du conseil d'administration du 11 septembre 2014 et du 7 septembre 2020. Il a quitté ses fonctions à l'occasion de son départ en retraite le 31 octobre 2022. Le directeur général est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société et la représenter dans ses rapports avec les tiers. Il est recruté et mis à disposition en tant que directeur technique des trois structures de Territoires (la SAEM et les deux SPLA) par SCET-GE avant sa nomination en tant que directeur général par les instances des différentes structures de « Territoires », seules habilitées à opérer cette nomination. SCET-GE est son employeur et assure la gestion de son contrat de travail. Cette mise à disposition a débuté le 15 septembre 2014 pour des périodes de trois ans renouvelables par tacite reconduction. Elle s'opère auprès de chaque société contre refacturation, à partir de coefficients calculés sur les temps passés par le personnel sur chacune des opérations, en cohérence avec la répartition également opérée pour le GIE.

Ce choix des collectivités Rennaises d'un portage par la SCET est un choix ancien, de plus de 30 ans, qui avait été fait pour la SEM, et qui a été réaffirmé fin 2014 après une interruption de deux années. Cette organisation appelle plusieurs observations.

En premier lieu, même s'il ne s'agissait pas d'une obligation légale, le salaire du directeur général n'étant pas une rémunération du mandat social au sens de l'article L. 225- 53- 3 du code de commerce<sup>49</sup>, il aurait été de bonne gestion de soumettre la convention avec la SCET, en toute transparence, au conseil d'administration<sup>50</sup>, s'agissant du recrutement d'un directeur général pour une société détenue à 100 % par des collectivités locales. Cette convention prévoit également que les augmentations de salaire seront décidées par la SCET, après consultation du président de la SPLA Territoires publics, et seront formalisées par un avenant.

En second lieu, alors que le niveau de rémunération du directeur général n'appelle pas d'observation, les frais annexes refacturés par le groupement d'employeurs (GE) de la SCET apparaissent élevés. Le GE SCET refacture, pour cette mise à disposition du directeur technique de l'ensemble « Territoires », des frais de gestion pour un montant total de 38 511 € en 2020, dont 23 997 € pour la SPLA Territoires publics<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> C'est au conseil d'administration de déterminer la rémunération du directeur général au titre de son mandat (art. L. 225-53, al.3 du code de commerce). La Cour de cassation a d'ailleurs jugé que la rémunération du directeur général ne peut pas être fixée par une convention conclue avec un tiers, peu important que cette convention ait été autorisée par le conseil d'administration : Cass.com 14 septembre 2010, n° 09-16.084, RJDA 12/10 n° 1162.

<sup>50</sup> La délibération du 7 septembre 2020 ayant réaffirmé que « cette compétence de signature de la convention avec la SCET » étant exclusivement et expressément réservée à la Présidente.

<sup>51</sup> Ces frais de gestion comprennent 5 936 € au titre des moyens généraux de fonctionnement de la structure SCET GE (loyers, informatique, logistique...), redevance de marque, 833 € au titre des impôts et taxes du groupement, 9 221 € au titre de la provisions indemnités de fin de contrat, 8 007 € au titre des frais de personnel propre de SCET-GE. Il s'agit ici des coûts de personnel affectés à la gestion des ressources humaines (recrutement, contrats de travail, paie, gestion des conventions, carrières, formation...), à la vie sociale (obligations déclaratives du GE, etc.), à la comptabilité (facturations, etc.).

Ces frais de gestion intègrent une facturation des provisions d'indemnités pour fin de contrat, qui s'élèvent à 14 797 € en 2020, dont 9 221 € pour la SPLA Territoires publics. Cette facturation permet aux structures successives dans lesquelles interviennent les salariés de la SCET, de contribuer *prorata temporis* à ces indemnités prévues par l'accord d'entreprise SCET GE.

La chambre a par ailleurs déjà souligné que SCET-GE facture ces frais de gestion dans des conditions non auditables, ce qui ne permet pas de vérifier le respect des dispositions de l'article L. 1253-1 du code du travail en vertu desquelles un groupement d'employeurs ne peut se livrer qu'à des opérations à but non lucratif<sup>52</sup>.

Rennes métropole a confirmé le souhait de poursuivre cette mise à disposition, d'une part, au regard de la qualité des compétences mises à disposition par le GE SCET et, d'autre part, en considérant que ce dispositif permet de ne pas porter le risque afférent à la qualité d'employeur et les coûts liés à la rupture éventuelle du contrat de travail.

Alors que l'apport supposé du réseau SCET-GE résiderait dans sa capacité à mobiliser des compétences spécifiques pour les attirer sur le territoire, la chambre observe qu'à l'occasion du départ en retraite du directeur général, le successeur recruté était déjà salarié du GIE Territoires<sup>53</sup>. Dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA et le président de SCET-GE ont souligné que si la personne recrutée était déjà présente au sein des structures de « Territoires », ce choix a été opéré à la suite d'une procédure de recrutement approfondie menée par SCET-GE.

Ainsi, le coût engendré par cette mise à disposition d'un cadre de haut niveau, apparaît élevé, avec un montant de 240 000 € sur dix ans, hors provisions pour indemnités de fin de contrat, pour un poste qui a finalement été occupé de manière très stable au cours des dernières années, et qui se trouve de surcroît pourvu depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2022 par un salarié du GIE.

### 2.1.3 Les assemblées générales

Sur la période de contrôle, l'assemblée générale ordinaire s'est réunie une fois par an, des assemblées générales extraordinaires ou des assemblées générales mixtes s'étant réunies ponctuellement. Le fonctionnement des AG n'appelle pas d'observations.

---

<sup>52</sup> Cf. le rapport d'observations définitives sur la SEM Espace Aménagement et Développement du Morbihan (EADM), 2019. En réponse aux observations provisoires, le président de SCET-GE a indiqué, d'une part qu'il est seulement interdit à un groupement d'employeurs de pratiquer une marge bénéficiaire sur les opérations conduites, et d'autre part, que les conditions de refacturation des charges de SCET-GE ont été homologuées par la DREET.

<sup>53</sup> La chambre observe également que le réseau SCET n'a pas apporté d'accompagnement en termes de déclaration à la HATVP (voir infra).

## 2.1.4 Une prévention des conflits d'intérêts et des atteintes à la probité à structurer

### 2.1.4.1 La prévention des atteintes à la probité dans le cadre de la loi Sapin II et selon les recommandations de l'agence française anticorruption (AFA).

La SPLA Territoires publics entre dans le champ de l'article 3 de la loi dite Sapin II<sup>54</sup>, qui prévoit le contrôle par l'agence française anticorruption des mesures prises notamment par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme. La SPLA doit ainsi veiller à mettre en œuvre les recommandations publiées par l'AFA<sup>55</sup>, qui reposent sur trois piliers complémentaires : l'engagement de l'instance dirigeante, l'élaboration d'une cartographie des risques, la mise en œuvre de procédures internes ainsi que le contrôle de leur application.

Or, la SPLA n'a pas initié une telle démarche, alors que son activité implique des relations nombreuses avec des intérêts privés sur des projets d'importance économique majeure, et qu'elle évolue dans un secteur porteur de risques, nécessitant une sensibilisation forte de ses collaborateurs.

### 2.1.4.2 La prévention des conflits d'intérêts

La SPLA a intégré, au sein du règlement intérieur du conseil d'administration, un article spécifique dédié à l'indépendance des administrateurs et aux conflits d'intérêts. Ces dispositions rappellent les exigences qui s'imposent aux administrateurs afin de préserver leur indépendance d'analyse, de jugement, de décision et d'action, ainsi que l'engagement à ne pas rechercher ou accepter de la société, de sociétés liées ou de tout tiers, directement ou indirectement, des avantages susceptibles d'être considérés comme pouvant compromettre son indépendance.

Le rappel des règles est ainsi fait auprès des administrateurs, mais la SPLA pourrait aller plus loin en interrogeant les administrateurs en amont, pour identifier de potentielles situations de conflit d'intérêt et les prévenir.

---

<sup>54</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

<sup>55</sup> Les nouvelles recommandations de l'AFA ont été publiées au JORF le 12 janvier 2021 et remplacent les recommandations de 2017. Les recommandations ne créent pas d'obligation juridique pour ceux à qui elles s'adressent. Les organisations mentionnées au paragraphe 7 sont libres d'adopter d'autres méthodes, sous réserve que leur mise en œuvre permette de se conformer à la loi. Mais l'AFA s'y réfère dans le cadre de ses missions de contrôle.

La SPLA a indiqué adresser chaque année un courrier aux administrateurs en vue du recensement de leurs mandats, éléments intégrés au sein du rapport de gestion, soumis au CA et à l'AG. Par ailleurs elle a procédé à une information sur l'obligation de déport des élus dans les assemblées délibérantes, suite à l'adoption de la loi 3DS<sup>56</sup> en février 2022. Une discussion est en cours avec les services de Rennes métropole concernant les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

#### 2.1.4.3 La déclaration de la présidente et du directeur général à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

Au titre de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les présidents et directeurs généraux des structures dont plus de la moitié du capital social est détenue directement ou indirectement par une ou plusieurs collectivités territoriales et dont le chiffre d'affaires dépasse 750 000 €, sont tenus d'effectuer une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à la HATVP. Ces déclarations, pour des structures qui n'amènent pas à exercer un mandat électif, ne sont pas rendues publiques.

La présidente a produit les déclarations effectuées au titre de ses mandats de vice-présidente de Rennes métropole mais n'avait pas réalisé de déclaration spécifique pour la SPLA comme elle aurait dû le faire. Cette situation n'est cependant plus un problème depuis l'assouplissement apporté par la loi 3DS<sup>57</sup>.

L'ancien directeur général a procédé à une déclaration de régularisation suite à l'intervention de la chambre. Le nouveau nommé s'est conformé à cette obligation.

#### 2.1.4.4 Les conventions règlementées conclues par la société

L'article 24 des statuts de la SPLA prévoit le régime de validation des conventions règlementées<sup>58</sup> au sein de la SPLA, conformément au code de commerce<sup>59</sup>. Jusqu'en 2020, aucune convention règlementée n'a été conclue sur la période. Deux conventions règlementées ont été validées par le conseil d'administration du 16 décembre 2021, qui n'appellent pas d'observation.

---

<sup>56</sup> 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 locale. Cette loi a précisé que la participation d'un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement aux organes d'une EPL, n'entraîne pas de facto l'application des règles en matière de conflits d'intérêts, la loi précisant que ces élus ne peuvent participer par contre aux décisions de la collectivité ou du groupement relatives, par exemple, à l'octroi d'un contrat de commande publique ou d'une aide à cet organe (article 217).

<sup>57</sup> Cf. article 225 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 qui dispense les personnes soumises à l'obligation de dépôt si elles l'ont déjà fait dans les six mois précédents cette obligation du fait de nouvelles fonctions.

<sup>58</sup> Cf. article L. 225-38 du code de commerce, une convention règlementée est une convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et le directeur général ou l'un de ses administrateurs.

<sup>59</sup> Cf. article L. 225-38 du code de commerce.

Par ailleurs, sans qu'il soit fait référence au statut des conventions règlementées, un cadre a été posé par le conseil d'administration pour retirer des prérogatives du directeur général, la conclusion de toute convention avec la Caisse des dépôts et consignations et le réseau SCET, qui est son employeur<sup>60</sup>. Cela est en effet nécessaire.

**Ainsi, la chambre souligne la nécessité pour la SPLA de structurer son dispositif de prévention des conflits d'intérêts et des délits d'atteinte à la probité sur la base des préconisations de l'AFA, et de veiller à procéder à toutes les déclarations requises auprès de la HATVP.**

**Recommandation n° 2.** : Mettre en œuvre les recommandations de l'agence française anticorruption visant à prévenir les atteintes à la probité, en particulier par l'élaboration d'une cartographie des risques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a indiqué qu'elle allait mener ce travail en 2023, en lien avec Rennes métropole, son actionnaire majoritaire. Cette démarche a été confirmée par la maire-présidente de la collectivité.

## 2.1.5 Les autres contrôles

### 2.1.5.1 Le commissaire aux comptes

L'article L. 1524-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit, par dérogation à l'article L. 225-218 du code de commerce, l'obligation pour les SEM et les SPL, de désigner au moins un commissaire aux comptes. L'actuel commissaire aux comptes a été désigné par l'assemblée générale du 29 septembre 2020, à la suite d'une consultation.

### 2.1.5.2 Le contrôle préfectoral : la transmission des actes

L'article L. 1524-1 du CGCT prévoit que les délibérations du conseil d'administration et des assemblées générales des SPL, sont communiquées au représentant de l'État dans les quinze jours suivant leur adoption<sup>61</sup>. Il en est de même des contrats visés à l'article L. 1523-2 en matière de concessions d'aménagement, ainsi que des comptes annuels et des rapports du commissaire aux comptes. Tous les relevés des délibérations de la SPLA, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes sont bien transmis en préfecture.

<sup>60</sup> Cf. délibération du CA du 9 septembre 2020 « *il est proposé que (le directeur général) ne puisse signer aucune convention ou aucun contrat avec la SCET, ni avec son actionnaire la caisse des dépôts et consignations* ».

<sup>61</sup> La loi 3DS a renforcé l'effectivité de cette obligation en prévoyant que cette communication est nécessaire à peine de nullité des actes, le délai de transmission étant allongé de 15 jours à un mois (article 214 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022).

## 2.2 Un contrôle analogue des collectivités actionnaires à renforcer

### 2.2.1 La traduction juridique du contrôle analogue dans les statuts de la SPLA et sa charte de fonctionnement

En vertu des articles L. 2511-1 et L. 3211-1 du code de la commande publique, « *un pouvoir adjudicateur est réputé exercer sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, s'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur.* »

L'existence d'un tel contrôle analogue est impérative pour assurer la création comme le fonctionnement de la société en toute sécurité juridique, conformément au droit communautaire<sup>62</sup>. Cela permet à la SPLA d'être dispensée de mise en concurrence, sur la base d'une relation de quasi-régie, lorsque des missions lui sont confiées par ses actionnaires<sup>63</sup>.

Ce contrôle doit s'inscrire dans un lien de dépendance très étroit, excluant l'autonomie du cocontractant, au-delà des modalités de contrôle prévues par le droit des sociétés<sup>64</sup>. Le contrôle analogue peut être conjoint entre les actionnaires<sup>65</sup>.

Les statuts de la SPLA Territoires publics comprennent à leur article 30, une clause dédiée au contrôle analogue de la société par ses actionnaires. La rédaction en est perfectible puisqu'elle précise que des « *dispositions doivent être mises en place* » et « *consistent en des contrôles spécifiques sur trois niveaux de fonctionnement de la société : orientations stratégiques, organisation et tenue des conseils d'administration et des assemblées générales (...)* ». Or, l'exigence du contrôle analogue dépasse de simples contrôles spécifiques.

Ces dispositions ont été déclinées dans une charte de fonctionnement, dont la dernière version a été approuvée par le conseil d'administration du 27 juin 2019, ayant valeur de règlement intérieur. La charte définit les modalités et les axes de mise en œuvre du contrôle analogue au sein de la SPLA. Elle précise le rôle clé du conseil d'administration, qui « *détermine les orientations de l'activité dans l'exercice du contrôle analogue* », rôle qui devrait être décliné plus précisément au regard des constats qui suivent s'agissant de la mise en œuvre effective de ce contrôle.

**Ainsi, la chambre considère que l'intégration du principe du contrôle analogue dans les statuts devrait être améliorée, ce que la SPLA s'est engagée à mettre en œuvre dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.**

<sup>62</sup> En matière de marchés publics, les SPL échappent aux règles de la commande publique dans leurs relations avec leurs actionnaires dans le cadre posé par la jurisprudence européenne Teckal.

<sup>63</sup> Cf. article L. 327-1 du code de l'urbanisme.

<sup>64</sup> CJUE Sea Srl/ commune du ponte nossa du 10 septembre 2009.

<sup>65</sup> CJCE 19 nov. 2008 Coditel Brabant, aff. C-324/07/ CJUE 29 nov 2012 Econord C-182-11 / CJUE 6 fev 2020 C-89-19.

**Recommandation n° 3.** : S'assurer du respect du critère légal de contrôle analogue par une rédaction plus précise des statuts de la SPLA, notamment concernant le rôle dévolu au conseil d'administration.

## 2.2.2 L'effectivité du contrôle analogue dans le fonctionnement de la SPLA

### 2.2.2.1 La définition des orientations stratégiques de la SPLA Territoires publics

Les statuts de la SPLA prévoient à leur article 30, des « contrôles spécifiques » des orientations stratégiques. La charte de fonctionnement précise dans sa première partie les éléments du contrôle des orientations stratégiques par les actionnaires.

Un plan stratégique a été élaboré à l'échelle de l'ensemble « Territoires » pour la période 2017-2022. Peu étoffé, ce plan n'est pas assorti d'un plan d'action et d'indicateurs opérationnels, et n'est pas décliné à l'échelle de la SPLA, à l'exception d'une conclusion de trois lignes qui lui est dédiée. Un objectif d'une opération « centre-bourg » par an sur cinq ans est fixé pour la SPLA. Une présentation de ce plan a eu lieu lors du conseil d'administration du 4 mai 2017, après la présentation effectuée le matin même aux différents partenaires. Elle n'a pas donné lieu à un vote formel des administrateurs, les collectivités actionnaires n'ayant pas non plus délibéré sur les orientations stratégiques de « Territoires ».

À partir de ce plan stratégique, un plan d'affaires à moyen terme (PMT) 2018-2022, a ensuite été présenté lors de ce même conseil d'administration du 4 mai 2017. Cette présentation, de nature financière, ne permettait pas de décliner plus précisément des objectifs opérationnels et de positionnement de la SPLA.

À la lecture des PV de conseil d'administration, il apparaît que le temps consacré en conseil d'administration au suivi de ces orientations stratégiques et à l'évolution du positionnement de la SPLA, est également assez réduit. Ainsi, le CA comprend des points systématiques sur la « vie et le fonctionnement de la société » et en particulier, sur les opérations à venir et l'engagement de chaque nouvelle opération. Mais il manque un niveau d'échanges sur les orientations stratégiques, notamment sur le positionnement de la société au regard de l'atteinte des objectifs des politiques métropolitaines. Il n'existe d'ailleurs pas d'autres instances de dialogue support d'un dialogue de gestion.

**Ainsi, la chambre considère que la formalisation des orientations stratégiques de la SPLA et leur suivi opérationnel en conseil d'administration, mériteraient d'être renforcés. Le plan stratégique de l'ensemble « Territoires » devrait être décliné pour chacune des structures qui le composent, et assorti d'un plan d'action et d'indicateurs. Il devrait faire l'objet d'une adoption formelle du conseil d'administration de la SPLA et des collectivités actionnaires.**

La SPLA a indiqué en réponse avoir bien pris en compte les observations de la chambre, et les a intégrées dans le cahier des charges du prestataire devant accompagner la société pour l'élaboration du nouveau plan stratégique.

### 2.2.2.2 Le contrôle des décisions importantes de la société

L'effectivité du contrôle analogue apparaît également à l'examen de la gouvernance de la SPLA et du contrôle des décisions importantes de la société.

L'assemblée générale et le conseil d'administration de la SPLA, composés d'élus des collectivités territoriales, se sont réunis régulièrement<sup>66</sup> avec une présence effective des élus. La représentation des actionnaires minoritaires est assurée via l'assemblée spéciale qui s'est également réunie systématiquement avant les conseils d'administration sur la période 2017-2021. Par modification statutaire introduite en 2019, les membres de l'assemblée spéciale qui ne sont pas administrateurs au CA, sont *ipso facto* désignés censeurs, ce qui leur permet d'assister aux CA avec voix consultative, et de renforcer le lien des actionnaires minoritaires avec le conseil d'administration.

L'examen des PV des conseils d'administration de la période, qui sont complets et bien rédigés, permet d'apprécier les sujets qui sont soumis au CA : outre les décisions en matière budgétaire, statutaires (préalablement aux AG), ou relatives à l'actionnariat, sont présentées les informations sur les projets à l'étude, les engagements des projets de ZAC, les perspectives financières en cours d'année via des « contrôles budgétaires », l'information sur les prêts contractés par la société, la présentation et approbation des budgets de la SPLA, mais aussi ceux du GIE et du groupement d'employeurs ainsi que les clés de refacturation applicables.

Cependant, la chambre constate que certaines décisions importantes ne sont pas soumises au conseil d'administration, lieu d'exercice du contrôle analogue par les actionnaires. Tel est le cas en premier lieu des décisions importantes relatives aux opérations gérées. Ainsi, après avoir donné son accord sur une concession suivant l'avis du comité d'engagement<sup>67</sup>, le CA n'est ensuite pas consulté sur les avenants aux traités de concession ou sur les dossiers de réalisation modificatifs. Ces éléments ne sont pas non plus présentés au comité d'engagement, émanation du conseil d'administration. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA défend une interprétation restrictive de la notion de décision importante au sens du contrôle analogue, conçue comme une décision pouvant avoir un impact sur l'équilibre financier d'une concession et sur les risques encourus par le concessionnaire. Cependant, la SPLA ne s'étant vu confier que des concessions aux risques du concédant, la portée pratique de cette interprétation serait donc nulle. Il a ainsi été constaté par exemple que des évolutions importantes de surface financière confiée à la SPLA interviennent par des transferts de maîtrise d'ouvrage, sans que cela se traduise par un risque financier accru, élément sur lequel le conseil d'administration devrait être consulté au regard du principe de contrôle analogue.

---

<sup>66</sup> 3 CA en 2017, 5 CA en 2018 et 2019, 2 CA en 2020, 3 en 2021 ; 1 AG ordinaire par an.

<sup>67</sup> Prévu par la charte de fonctionnement, le comité d'engagement est une émanation du conseil d'administration qui est saisi pour avis par le directeur général de la société, avant toute conclusion d'opérations confiées par les collectivités actionnaires. Ce comité est composé de 3 membres à voix délibérative (le président de la SPLA, un administrateur représentant Rennes métropole et un administrateur représentant l'assemblée spéciale) et 2 suppléants issus de Rennes métropole et de la ville de Rennes. Sur la période de contrôle, ce comité a été systématiquement réuni pour valider l'engagement de nouvelles concessions. Un dossier complet relatif au projet, comprenant une fiche de présentation, un tableau des risques du projet, les éléments relatifs aux équipements, le bilan prévisionnel du projet, est présenté. Ces éléments ne sont pas repris tels quels lors du conseil d'administration.

D'autres éléments échappent au conseil d'administration telle la définition des principes de rémunération de la société, qui n'ont pas fait l'objet d'un cadrage (voir *infra*).

Une sérieuse limitation au principe du contrôle analogue est aussi constatée en matière de politique et de gestion des ressources humaines, du fait des missions externalisées au GIE et au groupement d'employeurs : si des informations sont bien communiquées sur l'évolution des équipes et des postes, sur la politique de rémunération ou en matière d'intéressement des salariés, les décisions relèvent des prérogatives du seul directeur général en tant qu'administrateur et président du GE. Ainsi, un pan important de l'organisation des moyens humains échappe au conseil d'administration de la SPLA.

Cette organisation ne permet pas non plus de respecter les dispositions de l'article L. 225-37-1 du code de commerce qui prévoit que « *le conseil d'administration délibère annuellement sur la politique de la société en matière d'égalité professionnelle et salariale sur la base des indicateurs relatifs à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2312-18 du code du travail et à l'article L. 1142-8 du même code, lorsque ceux-ci s'appliquent, ainsi que sur la base du plan pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes mentionné à l'article L. 1143-1 dudit code lorsqu'il est mis en œuvre.* », même si certains de ces indicateurs figurent dans les rapports de gestion de la SPLA.

Enfin, la chambre considère que le contrôle analogue nécessite que les administrateurs disposent d'une information suffisante pour pouvoir exercer leurs missions. En pratique, les membres du conseil d'administration ne disposent pas d'informations sur le déroulement des opérations d'aménagement autres que celle résultant du bilan d'activité annuel<sup>68</sup> et du rapport du commissaire aux comptes. Pourtant, la charte de fonctionnement prévoit une « *information sur les opérations en cours et les comptes rendus annuels aux collectivités locales sur chacune des opérations confiées* » au titre de l'une des expressions du contrôle analogue. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA rappelle qu'elle met à disposition des administrateurs des fiches d'information complétées d'états financiers au moment de l'arrêté des comptes. Elle indique qu'il ne serait pas pertinent de présenter l'ensemble des CRACL en conseil d'administration compte tenu du nombre des opérations. Tel n'était pas le sens de la préconisation de la chambre qui invite à une réflexion partagée sur les conditions de l'accès à cette information par les administrateurs.

Selon le directeur général, cette présentation serait incompatible avec la préservation des relations avec la collectivité concédante, donneur d'ordre, que les autres collectivités n'ont pas à connaître. Pour autant, le conseil d'administration, instance décisionnelle de la société, devrait être le lieu du pilotage collectif des concessions, ses administrateurs incarnant l'intérêt de la société. Un équilibre doit ainsi pouvoir être trouvé entre la préservation du périmètre décisionnel et d'orientation de son projet par une collectivité concédante, et la nécessaire information des administrateurs pour qu'ils puissent assurer un pilotage collectif des opérations et préserver l'intérêt de la société. La chambre constate également que le contenu du rapport de gestion mérite d'être renforcé (voir point 3.1.1).

**La chambre estime nécessaire le renforcement de l'effectivité du contrôle analogue.**

---

<sup>68</sup> Des fiches d'information sur les opérations sont présentées mais sont très synthétiques.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a indiqué ne pas partager ce constat. La maire-présidente de Rennes métropole a indiqué par contre être favorable à ce renforcement via notamment la mise en place de comités de contrôle analogue pour préparer le travail des organes délibérants ou suivre certains sujets tels les ressources humaines.

### **2.2.3 Une présentation insuffisante du rapport annuel aux collectivités actionnaires par les administrateurs**

Comme le prévoit l'article L. 1424-5 du code général des collectivités territoriales, « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration* ».

La SPLA ne s'assure pas de la bonne mise en œuvre de cette obligation par les administrateurs. Pour la commune de Rennes<sup>69</sup> et Rennes métropole<sup>70</sup>, cette obligation est respectée, via un rapport élaboré par leurs services, et présenté en conseil municipal pour la commune de Rennes et en conseil métropolitain ou bureau communautaire pour Rennes métropole. En revanche, cette obligation n'a pas été respectée en 2021 pour plusieurs communes<sup>71</sup>.

La chambre considère qu'il revient à la société de rédiger le rapport que les représentants des actionnaires devront ensuite présenter au sein de leur organe délibérant. Cette position est confortée par la publication récente du décret n° 2022-1406 du 4 novembre 2022, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, qui renforce le contenu de ce rapport à un niveau d'exigence tel, que seule la SPLA est en mesure d'apporter les informations nécessaires.

**Il appartiendra donc à la SPLA de rédiger un rapport répondant aux exigences de l'article D. 1524-7 du CGCT et de sensibiliser ses administrateurs au respect de cette obligation.**

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a indiqué qu'elle proposera aux collectivités concernées de prendre en charge la rédaction de ce rapport.

## **2.3 La gestion des ressources humaines**

Les ressources humaines font l'objet d'une gestion au niveau de l'ensemble « Territoires » qui emploie près de 70 salariés, dont une douzaine relèvent directement de la SPLA, dans le cadre de la convention collective Syntec, complétée par des accords d'entreprise.

---

<sup>69</sup> Cf. délibération du 6 décembre 2021.

<sup>70</sup> Cf. décision du bureau communautaire de Rennes métropole du 2 décembre 2021.

<sup>71</sup> Communes de Vern-sur-seiche, de Chavagne, Saint-Sulpice-la-forêt, Chevaigné, Pont-Péan, Le Verger, Noyal-Chatillon-sur-Seiche, L'hermitage, Laillé, Montgermont, Bruz.

### 2.3.1 L'évolution des personnels et de la masse salariale de l'ensemble « Territoires » : un renforcement des équipes opérationnelles

Le groupement d'employeurs, créé en mars 2018, a accueilli les personnels opérationnels qui étaient jusqu'alors recrutés par la SEM ainsi que les salariés en charge du projet ViaSilva. Il emploie 45,2 équivalents temps plein (ETP) en 2022. Au 31 décembre 2021, l'ensemble « Territoires » emploie 71 salariés<sup>72</sup>. L'équipe dédiée à l'opération Rennes centre ancien et la mission Ecotravo<sup>73</sup>, sont demeurées au sein de la SPLA Territoires publics.

Les effectifs ont globalement progressé de 26,7 % à l'échelle de « Territoires » depuis 2017. Cette évolution concerne principalement les équipes opérationnelles des projets d'aménagement qui ont augmenté de 29,5 % entre 2017 et 2022<sup>74</sup>.

**Tableau n° 1 : Évolution des effectifs de « Territoires »**

<i>En ETP</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>GIE Territoires</i>	10,33	10,1	11,45	11,8	11,78	11,9
<i>GE Territoires</i>		39,26	39,78	41,9	42,92	45,2
<i>SEM Territoires et dév.</i>	33,01	0	0	0		
<i>SPLA Territoires publics</i>	8,51	10,73	10,38	9,94	10,42	11,1
<i>SPLA ViaSilva</i>	1,95	0	0	0		
<b>Total</b>	<b>53,8</b>	<b>60,09</b>	<b>61,61</b>	<b>63,64</b>	<b>65,12</b>	<b>68,2</b>

Source : GIE Territoires.

L'évolution des effectifs se traduit de manière quasi-symétrique dans le montant global de masse salariale qui augmente de 26,6 % entre 2018 et 2021.

**Tableau n° 2 : Évolution de la masse salariale**

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021
<i>SPLA TP</i>	642 000	628 000	600 000	689 000
<i>GIE</i>	705 129	760 996	745 313	818 221
<i>GE</i>	2 178 149	2 712 625	2 621 621	2 957 055
<b>Total</b>	<b>3 525 278</b>	<b>4 101 621</b>	<b>3 966 934</b>	<b>4 464 276</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les rapports de gestion. Ce montant n'intègre pas le salaire du directeur général, mis à disposition par le réseau SCET.

<sup>72</sup> 72 % de femmes, 62 % de cadres, avec un âge moyen de 41,7 ans.

<sup>73</sup> Au sein de la plate-forme Ecotravo mise en place par Rennes métropole en matière d'appui à la rénovation énergétique des bâtiments, Territoires publics est en charge de l'accompagnement auprès des copropriétés.

<sup>74</sup> Les équipes opérationnelles ont évolué de 43,47 ETP à 56,3 ETP sur le périmètre SEM / SPLA ViaSilva et Rennes centre ancien.

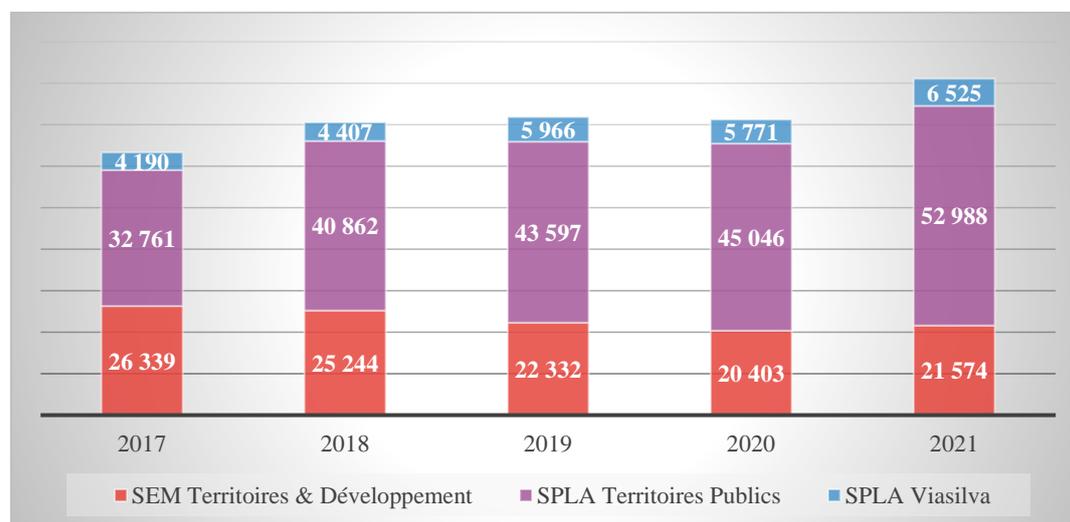
**Tableau n° 3 : Évolution du chiffre d'affaires de l'ensemble « Territoires »**

En M€	2018	2019	2020	2021
SEM TD	37,8	21,2	32,7	25,1
SPLA TP	17,3	16,1	18,4	45,8
SPLA ViaSilva	0,34	18,9	2,24	11,6
<b>Total</b>	<b>55,44</b>	<b>56,2</b>	<b>53,34</b>	<b>82,5</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes publiés par les trois sociétés.

L'augmentation de la masse salariale des équipes opérationnelles s'explique par l'augmentation importante du chiffre d'affaires consolidé des sociétés de l'ensemble « Territoires », qui a progressé de 48 % entre 2018 et 2021, traduisant en particulier la montée la puissance des deux SPLA Territoires publics et ViaSilva. Cette évolution est également visible dans la répartition du temps de travail des équipes opérationnelles.

**Graphique n° 1 : Évolution de la répartition des heures opérationnelles au sein de « Territoires »**



Source : GIE Territoires.

### 2.3.2 Des fonctions support sous-dimensionnées

Le groupement d'intérêt économique accueille depuis son origine les personnels en charge des fonctions support de « Territoires ». Son organisation est restée stable, les effectifs du GIE ayant augmenté de 1,5 ETP depuis 2017 du fait de l'arrivée du directeur des opérations et d'une chargée de communication. Le GIE comprend une douzaine d'agents<sup>75</sup>. Le service financier est composé d'une comptable et de deux assistantes de gestion comptable.

<sup>75</sup> La secrétaire générale, le responsable de la communication et un assistant de communication, un agent d'accueil et une assistante de direction, une chargée de mission ressources humaines, une autre chargée de mission en charge des marchés avec une gestionnaire comptable des marchés. Deux agents employés par le GIE relèvent des missions opérationnelles le directeur opérationnel, la chargée de mission foncier.

Au regard de la croissance de l'activité, de la complexification de l'ensemble « Territoires », la charge de travail qui pèse sur la secrétaire générale, appelée à suppléer le directeur général pour certaines missions, est devenue manifestement excessive. Cette situation est porteuse de risque pour l'ensemble « Territoires ».

La chambre considère que les fonctions support sont sous-dimensionnées au regard de l'activité et des objectifs de la société.

Dans sa réponse, la SPLA indique avoir pris acte des préconisations de la chambre et annonce le recrutement d'un contrôleur de gestion ainsi que l'intégration de la question du dimensionnement des fonctions support dans le cadre des travaux sur le plan stratégique de « Territoires ».

### 2.3.3 Une unité économique et sociale

La gestion des ressources humaines fait l'objet d'une politique globale à l'échelle de l'ensemble « Territoires » qui a été reconnu en tant qu'unité économique et sociale (UES) par le tribunal d'instance de Rennes<sup>76</sup> au sens de l'article L. 2322-4 du code du travail<sup>77</sup>.

Jusqu'en 2017, le dialogue s'organisait par la consultation des délégués du personnel. En novembre 2018, un comité social d'entreprise (CSE) a été mis en place à la suite d'élections professionnelles. La convention collective nationale applicable au personnel du GIE Territoires et de Territoires GE est la convention des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs conseils et des sociétés de conseils, dite convention Syntec (IDCC 1486). Des accords collectifs d'entreprise sont passés à l'échelle de l'UES Territoires<sup>78</sup>.

Deux règlements intérieurs dénommés « règlements de gestion » s'appliquent respectivement à l'ensemble des salariés du GIE Territoires, et aux salariés de Territoires GE. Ces règlements formalisent l'ensemble des règles relatives aux droits et obligations des salariés et comprennent en annexe une grille indicative de classifications et de rémunérations applicables dans l'entreprise. Ils reprennent largement les règles qui étaient en vigueur au sein de la SEM et n'ont pas été soumis aux instances de ces structures. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a indiqué qu'elle informerait le conseil d'administration lors d'évolutions ultérieures de ces règles de gestion.

« Territoires » n'établit pas de bilan social annuel, n'étant pas soumis à cette obligation par le code du travail<sup>79</sup>.

La gestion des ressources humaines s'effectue sous la responsabilité de la secrétaire générale avec l'appui d'une chargée de mission dédiée au sein du GIE. Le GIE gère la paie des salariés de « Territoires » et dispose du logiciel de paie Sage Paie. Une dématérialisation des bulletins de salaire est mise en place.

<sup>76</sup> Tribunal d'instance de Rennes, jugements du 24 juin 2011, du 25 octobre 2013, du 30 mai 2018.

<sup>77</sup> Article en vigueur jusqu'en 2018 dont les dispositions ont été reprises par le nouvel article L. 2313-8 du code du travail relatif au comité social et économique.

<sup>78</sup> On peut citer par exemple : accord sur la durée et l'aménagement du temps de travail conclu le 26 novembre 2015 et adapté par avenant du 25 novembre 2019 suite à la création du GIE ; accord d'intéressement conclu en 2017 ; accord de participation conclu en 2020.

<sup>79</sup> Cf. article L. 2323-68 du code du travail : cette obligation concerne les entreprises de plus de 300 salariés.

Des fiches de poste ont été formalisée pour l'ensemble des agents et le GIE a mis en place une trame et un guide pour la réalisation des entretiens annuels d'évaluation. Les différentes procédures applicables au personnel de l'UES Territoires sont regroupées dans un livret d'accueil remis au salarié entrant et disponible dans les versions mises à jour, sur un portail numérique interne.

## 2.3.4 Le temps de travail

### 2.3.4.1 Les congés

Les salariés de « Territoires » bénéficient de 27 jours ouvrés de congés, incluant les deux jours supplémentaires prévus par la convention collective Syntec pour les salariés ayant une ancienneté inférieure à 15 ans. Les salariés ayant une ancienneté supérieure à 15 ans bénéficient d'un jour de plus, et ceux ayant une ancienneté supérieure à 20 ans, de deux jours de plus. Ce régime de jours supplémentaires en fonction de l'ancienneté est un peu moins favorable que celui prévu par la convention collective Syntec<sup>80</sup>.

Ce régime qui aboutit à 224 jours travaillés est plus favorable que le régime légal de 226 jours (avant même la prise en compte des congés supplémentaires liés à l'ancienneté).

### 2.3.4.2 Le régime des autorisations exceptionnelles d'absence

L'ensemble « Territoires » bénéficie d'un régime favorable d'absences exceptionnelles (voir annexe 3, tableau n°2), parfois plus favorable que celui défini par la convention collective Syntec<sup>81</sup>.

Par ailleurs, l'accord d'entreprise de « Territoires » prévoit que d'autres autorisations d'absence, dans la limite de 10 jours par an, peuvent être accordées pour soigner un conjoint, un enfant malade ou pour assister momentanément un ascendant direct du salarié ou de son conjoint.

En dehors des jours relatifs à la garde d'enfants, accordés dans le contexte spécifique de la crise sanitaire (29 jours en 2021), les congés pour absences exceptionnelles ont atteint 101 jours à l'échelle de l'UES sur l'année, soit un nombre élevé même hors crise sanitaire, par exemple en 2018 et 2019<sup>82</sup>.

Ce régime d'absences exceptionnelles est donc bien plus favorable que celui des collectivités territoriales<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Qui prévoit 4 jours de congés supplémentaires pour une ancienneté supérieure à 20 ans, 3 jours pour 15 ans.

<sup>81</sup> Qui prévoit par exemple 4 jours pour le mariage du salarié, 2 jours pour le décès du conjoint, 1 jour pour le mariage d'un enfant.

<sup>82</sup> L'année 2021 a été marquée par un nombre important de jours pour assistance familiale (63 jours) ; 62 jours d'assistance familiale ont été accordés en 2020, 66 en 2019, 56 en 2018.

<sup>83</sup> L'article 45 de la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique prévoit une harmonisation du régime des autorisations exceptionnelles d'absence au niveau national.

### 2.3.4.3 Les jours de RTT

L'accord sur la réduction du temps de travail conclu en 2015 définit trois régimes horaires :

- un régime des non-cadres et des cadres juniors pour lesquels la durée de travail hebdomadaire est fixée à 39 heures et assorti de 22,5 jours de RTT, soit une demi-journée de repos par semaine, les modalités de pose de ces demi-journées étant encadrée dans le mois ;
- un régime des cadres ne relevant pas du forfait annuel en jours, dans lequel la durée hebdomadaire est fixée à 39 heures et assorti de 14 jours de RTT. Les salariés ne peuvent travailler plus de 212 jours pour l'entreprise, compte non tenu des éventuels jours d'ancienneté prévus par l'accord d'entreprise ;
- un régime des cadres relevant du forfait annuel de 212 jours, qui ne concerne que les postes de directeur opérationnel et de directeur administratif et financier et qui ouvre droit à 14 jours de RTT.

La chambre constate que l'UES Territoires a mis en place un régime de temps de travail globalement plus favorable que ceux du régime légal et de la convention collective.

## 2.3.5 La politique de rémunération

La rémunération des salariés de « Territoires » comprend un salaire de base mensualisé et une prime de 13<sup>ème</sup> mois versée par moitié en juin et en novembre, qui se substitue à la prime de vacances prévue par la convention collective Syntec<sup>84</sup>. Le montant de ce 13<sup>ème</sup> mois est égal au salaire de base de novembre et calculé au prorata du nombre de mois de présence effective sur l'année. Les salariés sont rémunérés sur la base de la grille de classification des postes Syntec, croisée avec la classification des SEM. Cette grille indicative, qui est annexée aux règlements de gestion, prévoit un seuil minimal de rémunération annuelle.

La SCET édite un observatoire des rémunérations dans les EPL d'aménagements et propose à celles qui ont transmis les données salariales de situer les niveaux de rémunérations par rapport à l'ensemble du panel. D'après les indices de positionnement sur trois types de postes<sup>85</sup>, « Territoires » se situe dans la moyenne du panel, voire parfois en dessous.

Les mesures salariales relèvent de la direction de « Territoires », le règlement de gestion prévoyant que ces mesures sont fixées annuellement par la direction « *en tenant compte de la situation financière de la société ainsi que du contexte économique général et en se préoccupant particulièrement du maintien du pouvoir d'achat des plus bas salaires* ».

<sup>84</sup> La convention collective prévoit que cette prime de vacances représente 10 % de la masse globale des indemnités de congés payés.

<sup>85</sup> Responsable d'opération (RO) expérimenté, chef de projet, assistante expérimentée. Ces comparaisons intègrent la rémunération directe et indirecte (participation, intéressement).

En 2022, le directeur général a consenti une augmentation des salaires de 2 % pour tous les salariés pour un montant total de 62 000 € brut<sup>86</sup>. Des augmentations individuelles ont également été accordées à certains salariés pour un montant total de 66 316 €.

### **2.3.6 Les autres avantages salariaux issus de l'application du code du travail et du droit des sociétés**

#### **2.3.6.1 L'accord d'intéressement**

L'intéressement des salariés de l'entreprise est un dispositif facultatif permettant d'associer les salariés aux résultats et à la performance de l'entreprise, par le versement de primes. Un accord d'intéressement a été conclu à l'échelle de « Territoires » qui permet à tous les salariés ayant une ancienneté minimale de trois mois, de bénéficier de la répartition de la prime globale d'intéressement<sup>87</sup>. En 2020, son montant s'est élevé à 123 048 € et en 2021 à 213 823 €. 50 % de cette somme est versée à part égale entre les salariés en fonction du temps de présence effective dans l'entreprise, 50 % à proportion de la rémunération brute de base également en fonction du temps de présence effective.

Les sommes versées au titre de l'intéressement n'ont pas le caractère de rémunération ou de revenus professionnels. Elles ne sont pas assujetties aux cotisations de sécurité sociale (parts salariés et employeurs).

#### **2.3.6.2 L'accord de participation**

La participation des salariés aux résultats de l'entreprise est obligatoire pour les entreprises et les unités économiques et sociales employant au moins 50 salariés. La participation doit être mise en place à compter du premier exercice ouvert après la période de gel de cinq années civiles consécutives mentionnées à l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale.

Un tel accord a été mis en place en 2020 au sein de l'UES Territoires. Le montant de la prime de participation s'est élevé à 77 818 € puis à 168 455 €<sup>88</sup> en 2021. La répartition est effectuée de la même manière que pour l'intéressement. Le salarié peut choisir de percevoir cette somme directement ou de l'affecter au plan d'épargne de l'entreprise (PEE), ces sommes étant alors exonérées d'impôt sur le revenu.

---

<sup>86</sup> Ces augmentations sont discutées au sein du comité de direction.

<sup>87</sup> Cette prime s'élève à 15 % des résultats cumulés d'exploitation des entreprises de l'UES hors dotation aux provisions et reprise de provisions, hors intéressement et charges y afférentes, hors refacturations entre entreprises de l'UES. Cette prime est plafonnée à 7,5 % du total des salaires hors charges patronales et hors intéressement. Le résultat d'exploitation cumulé doit au minimum s'élever à 12 000 €.

<sup>88</sup> Le calcul s'effectue selon la formule prescrite par l'article L. 3324-1 du code du travail.

### 2.3.6.3 Le plan d'épargne d'entreprise et l'abondement

Le plan d'épargne d'entreprise est un dispositif facultatif d'épargne ouvrant au personnel de l'entreprise la faculté de participer, avec l'aide de celle-ci via un abondement, à la constitution d'un portefeuille de valeurs mobilières. Un PEE a été mis en place à l'échelle de « Territoires » à la suite d'un accord signé le 3 mai 2019. L'abondement de Territoires est égal à 100 % du montant des versements des salariés jusqu'à 400 €, et à 50 % de ces versements au-delà de ce montant dans la limite d'un plafond de 750 € par bénéficiaire. En 2021, cet abondement s'est élevé à 47 341 €.

**En définitive, l'examen de la gestion des ressources humaines confirme la nécessité de renforcer le contrôle analogue de la SPLA par ses actionnaires. Cette gestion, qui fait l'objet d'une politique globale à l'échelle de l'ensemble « Territoires », échappe en effet largement à la SPLA et au contrôle de ses actionnaires.**

## 2.4 L'organisation de la commande publique

La SPLA, en tant que pouvoir adjudicateur, est soumise aux dispositions du code de la commande publique. Entre 2017 et 2021, la SPLA a passé 583 marchés<sup>89</sup>, essentiellement de travaux, répartis comme exposé dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 4 : Répartition par nature des marchés de la SPLA sur cinq ans**

<i>En €</i>	Total HT (avec les avenants)	Part en %
<i>Travaux</i>	100 771 840	81%
<i>Services</i>	23 811 551	19%
<i>Total</i>	124 583 391	100%

Source : Chambre régionale des comptes de Bretagne.

La SPLA est un acteur local majeur de la commande publique avec plus de 100 marchés par an pour un montant global de 25 M€.

### 2.4.1 L'absence de cartographie des achats et de stratégie d'achat

La SPLA n'a pas réalisé de cartographie de ses achats. Ce document permet de disposer d'une vision exhaustive des achats et des fournisseurs. Il facilite l'identification des enjeux par catégorie d'achats en tenant compte des caractéristiques du marché concurrentiel. Il constitue la première étape de la définition d'une politique d'achat visant à formaliser des objectifs précis en matière de commande publique.

<sup>89</sup> 308 marchés de travaux et 275 marchés de services.

En matière sociale, depuis 2018, la SPLA adhère à l'association « Atout Clauses » qui a pour mission l'insertion des personnes éloignées de l'emploi par l'intégration de clauses sociales dans les marchés publics<sup>90</sup>. Les clauses sociales figurent au cahier des clauses administratives particulières ou font l'objet d'une annexe à l'acte d'engagement.

La SPLA se fixe aussi des objectifs en matière environnementale : utilisation de matériaux biosourcés (issus de matière organique renouvelable), réalisation de bâtiments bas-carbone (visant à réduire l'émission de gaz à effet de serre). Les obligations fixées au co-contractant figurent dans les cahiers des clauses administratives et techniques particulières.

Toutefois, l'absence de stratégie d'achat interroge alors que la SPLA intervient pour ses collectivités actionnaires, dont la commune de Rennes et Rennes métropole. Ces dernières se sont dotées d'un schéma de promotion des achats publics, conformément à l'article L. 2111-3 du code de la commande publique, s'agissant de collectivités dont le montant total annuel des achats est supérieur à 100 M€ HT<sup>91</sup>.

Bien que n'étant pas formellement soumise à cette obligation, au regard du montant de ses achats, mais dans la mesure où elle concourt indirectement aux achats de ses collectivités, la SPLA devrait être en mesure de fournir cette information à ses actionnaires majoritaires et principaux donneurs d'ordre, en définissant sa politique d'achat.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a indiqué qu'elle complèterait la présentation faite au conseil d'administration sur ses achats par des indicateurs en matière sociale et environnementale, qu'elle suivra dans le temps, sans se prononcer sur la mise en œuvre d'une stratégie d'achat adossée à une cartographie.

**Recommandation n° 4.** : Élaborer une politique d'achat et la faire approuver par le conseil d'administration.

## **2.4.2 L'organisation et les procédures : une approche par opération d'aménagement et un manque de formalisation des procédures internes**

### **2.4.2.1 Une approche par opération d'aménagement qui se traduit dans la composition de la CAO et dans le rôle des chargés d'opérations**

La SPLA n'a pas instauré de marché transversal, commun à plusieurs opérations, chaque opération d'aménagement constituant un ouvrage au sens de l'article L. 111-2 du code de la commande publique<sup>92</sup>.

---

<sup>90</sup> L'association produit chaque année un bilan. En 2021, à l'échelle du groupe « Territoires », 20 000 heures d'insertion professionnelle et 2 300 heures de formation ont été réalisés.

<sup>91</sup> Article D. 2111-3 du code de la commande publique.

<sup>92</sup> « Un marché de travaux a pour objet : 1° Soit l'exécution, soit la conception et l'exécution de travaux dont la liste figure dans un avis annexé au présent code ; 2° Soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence

Elle considère qu'une vision en inter-opérations ne serait pas adaptée du fait que seule, la collectivité concédante doit intervenir sur l'opération concédée, les autres collectivités membres n'ayant pas à connaître ou décider des modalités de réalisation de l'opération. La collectivité concédante ne participe à la CAO que pour les marchés qui la concernent directement, comme prévu par les traités de concession.

L'estimation des besoins et la computation des seuils ne sont ainsi pas réalisées à l'échelle de la société mais par opération. Les choix relatifs à la nature des marchés (procédure formalisée ou adaptée, accord-cadre avec marché subséquent, etc.) sont effectués par le responsable du projet en concertation avec le directeur opérationnel, dans le cadre d'une enveloppe fermée arrêtée par le budget de l'opération.

Les compétences relatives à l'analyse des offres et à l'attribution des marchés sont confiées à plusieurs entités. Leur répartition est décrite dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 5 : Répartition des compétences relatives à l'analyse des offres et à l'attribution des marchés**

	Marchés/Activité	Marchés/Fonctionnement
<i>Commission restreinte</i>	Instance de préparation et de travail sans rôle décisionnel.	
<i>Commission d'Appel d'Offres et Jury</i>	Attribution des accords-cadres et marchés de travaux > 500 000 € et des marchés de fournitures et de services > 90 000 €.	
<i>Bureau</i>		Attribution des accords-cadres et marchés de travaux, de fournitures et de services > 215 000 €.
<i>Directeur général</i>	Attribution des marchés qui ne relèvent pas de la compétence de la CAO et du Bureau.	

Source : chambre régionale des comptes.

La composition de la CAO est fixée par délibération du conseil d'administration<sup>93</sup>.

#### 2.4.2.2 Une articulation entre le service marchés du GIE sous le contrôle de la secrétaire générale, et les équipes opérationnelles.

L'organisation de la commande publique s'appuie d'une part sur une personne ressources au sein du GIE et sur les chargés d'opération. En pratique, pour les marchés de travaux (soit 80 % du portefeuille de la SPLA), les documents sont préparés par le responsable de l'opération et son assistant puis soumis à l'avis des agents du GIE (responsable des marchés et responsable du service comptable).

---

déterminante sur sa nature ou sa conception. Un ouvrage est le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique. — [Ord. n° 2015-899 du 23 juill. 2015, art. 5) ».

<sup>93</sup> La composition actuelle est fixée par la délibération du 7 septembre 2020. La CAO comporte deux catégories de membres : les membres permanents : le directeur général de la SPLA et deux administrateurs choisis par le conseil d'administration ; un membre variable : le représentant de la collectivité concédante désignée par son assemblée délibérante.

Actuellement, seule la passation des marchés est dématérialisée. La société a pour objectif de dématérialiser l'ensemble de ses procédures d'achat ; les modalités pratiques de mise en œuvre sont actuellement à l'étude. Les marchés sont suivis sur le logiciel financier de la société : GO7.

Les offres de la SPLA sont publiées sur le site « achatpublic.com ».

#### 2.4.2.3 Le non-respect de la publication des données essentielles des marchés

La SPLA ne respecte pas les dispositions de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique qui dispose que l'acheteur doit offrir sur son profil acheteur un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 € HT<sup>94</sup>.

**Recommandation n° 5.** : Se mettre en conformité avec les obligations de publication des données essentielles des marchés prévues par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a indiqué qu'elle allait se mettre en conformité avec les prescriptions de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.

#### 2.4.2.4 Des procédures à regrouper dans un guide interne

La SPLA a rédigé trois documents relatifs à la commande publique. Pour chacun d'entre eux, la présentation répond à la même structure : d'une part les règles relatives aux marchés passés pour les besoins de l'activité de la SPLA (opérations d'aménagement) et d'autre part, les règles relatives aux marchés passés pour le fonctionnement de la société.

Le contenu de ces documents est présenté dans le tableau ci-dessous :

**Tableau n° 6 : Contenu des procédures marchés de la SPLA**

<i>Intitulé</i>	<i>Contenu</i>
<i>Tableau récapitulatif des seuils de procédures de passation</i>	Fixe les seuils en matière de passation de marchés passés en procédure adaptée et en procédure formalisée.
<i>Tableau récapitulatif des procédures de consultation et attribution</i>	Fixe les procédures applicables en matière de passation de marchés passés en procédure adaptée et en procédure formalisée.
<i>Guide relatif aux règles de de la passation des marchés</i>	Précise les attributions, la composition et le fonctionnement de la commission d'appel d'offre (CAO), du jury, de la commission restreinte et du bureau. Fixe les modalités de définitions des besoins et de passation des avenants.

Source : SPLA Territoires publics.

<sup>94</sup> La liste des données essentielles figure dans l'arrêté du 22 mars 2019. Il constitue l'annexe 15 du code de la commande publique.

L'analyse de ces documents permet de constater plusieurs constats :

- les documents sont à jour des évolutions réglementaires ;
- la SPLA s'impose des seuils plus contraignants que la réglementation en cours<sup>95</sup> ;
- la SPLA n'a pas décliné ces principes dans des procédures internes décrivant la répartition des différentes tâches liées à la publicité, la passation et l'exécution des marchés, alors que son organisation est largement décentralisée au sein des équipes projet en charge des opérations d'aménagement ;
- l'existence de trois documents est facteur de confusion ; il ne facilite pas l'appropriation par les agents des procédures instaurées par la société.

L'élaboration d'un guide interne de la commande publique, regroupant toutes les règles applicables, serait utile. Même si un tel document n'est pas obligatoire, il permettrait à la SPLA, et à son conseil d'administration, de se prononcer sur les règles applicables en interne, notamment pour les marchés relevant des procédures adaptées, et de ne pas laisser cette responsabilité au seul agent en charge de l'opération. Il permettrait en outre de garantir l'utilisation d'une méthodologie homogène pour l'achat public de la société et de faciliter la mise œuvre des procédures internes, notamment par les nouveaux arrivants.

**Ainsi, la chambre invite la SPLA à formaliser davantage ses procédures internes en matière de commande publique, afin d'harmoniser et de sécuriser les pratiques des salariés, et de garantir le respect des principes fondamentaux de la commande publique.**

<b>Recommandation n° 6. : Élaborer un guide interne de la commande publique</b>
---

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA s'est déclarée favorable à l'élaboration d'un guide interne de la commande publique.

#### 2.4.2.5 Un système de délégations de compétences et de signature irrégulier

Comme évoqué *supra*, le directeur général a délégué de nombreuses compétences à la secrétaire générale alors même qu'elle n'est ni salariée de la SPLA, ni mise à disposition de cette structure (elle est salariée du GIE) (voir point 1.5), ce qui induit une fragilité juridique, notamment en matière d'achat public, puisqu'elle bénéficie des délégations suivantes :

- la présidence des CAO en l'absence du directeur général ;
- la signature des actes des marchés (acte d'engagement, premier ordre de service).

---

<sup>95</sup> Concernant les marchés passés pour les besoins liés à l'activité :

- Les marchés de travaux sont passés en procédure formalisée dès qu'ils atteignent un montant de 4,8 M€ HT alors que le seuil réglementaire est de 5,382 M€ HT.
- Les marchés de fournitures et de services donnent lieu à une publicité dès que le montant atteint 25 000 € HT alors que le seuil réglementaire est de 40 000 € HT.

L'issue d'un contentieux qui viendrait contester les décisions prises dans le cadre de ces délégations ne laisse que peu de doutes. C'est pourquoi, au regard de la fragilité juridique de ce dispositif, une recommandation a été formulée<sup>96</sup>.

**L'analyse de la commande publique de la SPLA met en évidence des fragilités déjà constatées au titre de la gouvernance (délégation de signature accordée à la secrétaire générale qui n'est pas salariée de la SPLA) et du contrôle analogue (absence de stratégie d'achat), nécessitant une régularisation immédiate.**

---

### CONCLUSION DE LA PARTIE

---

*L'examen de la gouvernance de la SPLA appelle plusieurs observations. Le contrôle analogue des collectivités actionnaires sur la société, condition impérative pour que lui soient déléguées des opérations d'aménagement sans mise en concurrence, mériterait d'être décliné de manière plus précise au plan juridique au sein des statuts de la SPLA. Par ailleurs, dans sa mise en œuvre, plusieurs éléments doivent contribuer à le rendre plus effectif : au niveau de la définition des orientations stratégiques, ce qui doit se concrétiser par un plan d'action et des indicateurs, et en matière de validation des décisions importantes, qu'elles portent sur les activités, la politique de ressources humaines, la rémunération de la société ou encore les questions financières. Différents éléments échappent aujourd'hui au conseil d'administration, lieu d'exercice de ce contrôle analogue. La SPLA doit également veiller à fournir les informations nécessaires à ses administrateurs, afin que le respect des dispositions de l'article L. 1424-5 du CGCT concernant la présentation d'un rapport annuel d'information à l'organe délibérant de leur collectivité, soit assuré.*

*Ainsi, même en l'absence d'obligation légale, il aurait été de bonne gestion de soumettre la convention de recrutement du directeur général conclue avec la SCET, en toute transparence, au conseil d'administration. La chambre estime que le choix du portage du contrat de travail du directeur général, réitéré en 2022 à l'occasion du recrutement de son successeur, s'est révélé coûteux pour un poste demeuré stable ces dernières années.*

*Au regard de ses activités, il est nécessaire que la SPLA structure son dispositif de prévention des conflits d'intérêts et des délits d'atteinte à la probité, encore très partiel, en particulier en suivant les préconisations de l'agence française anticorruption (AFA).*

*L'organisation de la commande publique mériterait une déclinaison dans un guide de procédures internes et l'adoption d'une stratégie d'achats en cohérence avec celle de ses collectivités donneuses d'ordre. Enfin, la société doit se conformer aux dispositions du code de la commande publique relatives à la publication des données essentielles.*

---

---

<sup>96</sup> Recommandation n 1.

### 3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SPLA

#### 3.1 La qualité de l'information comptable de la SPLA

##### 3.1.1 L'information relative à la SPLA

En matière d'information financière, et en tant que société anonyme, la SPLA Territoires publics est soumise aux dispositions du code de commerce qui imposent la production des comptes annuels (bilan, compte de résultat et annexe)<sup>97</sup>. Au cours de la période sous revue, les comptes ont bien été produits.

Elle doit également produire un rapport de gestion<sup>98</sup> présenté à l'assemblée générale ordinaire en amont de l'approbation des comptes. Son contenu est précisé par l'article L. 225-100-1 du code de commerce<sup>99</sup>. Le rapport élaboré par la SPLA devrait être complété<sup>100</sup>. En effet, les chiffres opérationnels figurent dans un paragraphe introductif du rapport de gestion mais ne sont pas présentés de manière lisible et avec une vision rétrospective dans une partie dédiée aux opérations d'aménagement. Les rapports évoquent uniquement les données relatives aux deux derniers exercices. Afin de faciliter l'appropriation de cet indicateur, son évolution au cours des cinq dernières années pourrait être présentée sous forme de tableau au sein d'une partie dédiée aux opérations d'aménagement.

---

<sup>97</sup> Article L. 123-12 du code de commerce : « Toute personne physique ou morale ayant la qualité de commerçant [...] doit établir des comptes annuels à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire. Ces comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et une annexe, qui forment un tout indissociable ».

<sup>98</sup> Article L. 232-1 du code de commerce : « Le rapport de gestion expose la situation de la société durant l'exercice écoulé, son évolution prévisible, les événements importants survenus entre la date de la clôture de l'exercice et la date à laquelle il est établi, ses activités en matière de recherche et de développement. Il y est fait mention des succursales existantes. »

<sup>99</sup> Article L. 225-100-1 du code de commerce. – « Le rapport de gestion [...] comprend les informations suivantes : /1° Une analyse objective et exhaustive de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation financière de la société, notamment de sa situation d'endettement, au regard du volume et de la complexité des affaires ; /2° Dans la mesure nécessaire à la compréhension de l'évolution des affaires, des résultats ou de la situation de la société, des indicateurs clefs de performance de nature financière et, le cas échéant, de nature non financière ayant trait à l'activité spécifique de la société, notamment des informations relatives aux questions d'environnement et de personnel ; /3° Une description des principaux risques et incertitudes auxquels la société est confrontée. »

<sup>100</sup> Le chiffre d'opérations est le total des charges (des opérations) d'aménagement (total du compte C/6055). Il comprend les achats de terrains, les travaux, les honoraires, les frais financiers et annexes ainsi que les dotations de l'exercice aux provisions.

De plus, la société se doit de désigner un commissaire au compte<sup>101</sup>. Le commissaire aux comptes titulaire est le cabinet SA Fidaudit<sup>102</sup>. Entre 2017 et 2021, les comptes de la SPLA ont été certifiés sans réserve, réguliers et sincères.

Elle est également soumise aux dispositions de l'arrêté n° 99-05 du 23 juin 1999<sup>103</sup> qui précise les informations relatives aux concessions devant figurer dans l'annexe aux comptes annuels. L'examen des documents transmis par le commissaire aux comptes a permis de constater que ces informations étaient bien intégrées aux annexes des comptes annuels de la SPLA. Elles sont présentées dans le tableau intitulé « en cours des concessions ».

L'information financière relative à la SPLA est conforme aux dispositions législatives et réglementaires. La chambre recommande cependant un renforcement du contenu du rapport de gestion pour présenter les éléments relatifs aux chiffres opérationnels, tel le chiffre relatif aux charges d'aménagement, élément nécessaire au calcul des taux moyen de rémunération.

**Recommandation n° 7.** : Renforcer le contenu du rapport de gestion en intégrant les chiffres opérationnels.

### 3.1.2 Des CRACL adoptés dans des délais compatibles avec les échéances budgétaires de la SPLA et de ses actionnaires

Les traités de concession fixent l'échéance à laquelle le concessionnaire doit remettre son compte rendu annuel à la collectivité locale (CRACL) prévu par l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme. L'examen d'un échantillon de quatre concessions fait apparaître que si les comptes rendus sont parfois produits avec un retard de deux à trois mois<sup>104</sup>, les collectivités et la SPLA disposent bien en fin d'année des informations nécessaires à l'élaboration de leurs budgets.

En matière de préparation budgétaire, la SPLA utilise également les prévisions de recettes et dépenses (PRD) préparées par les responsables d'opérations. La consolidation de ces documents sert de base au projet de budget. Ils permettent ainsi de déterminer les besoins de financement sur opération pour l'année à venir et les besoins en trésorerie court terme.

Le contenu des CRACL appelle cependant un certain nombre d'observations (voir partie 5) pour répondre à la nécessité d'information de la collectivité délibérante.

---

<sup>101</sup> Voir *supra* 2.1.5.1.

<sup>102</sup> Au niveau du groupe « Territoires », le choix a été fait de désigner le même expert-comptable et le même commissaire aux comptes pour l'ensemble des structures : il s'agit respectivement du cabinet SYNA (Cifralex jusqu'en 2021) et du cabinet SA Fidaudit.

<sup>103</sup> Arrêté portant homologation du règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement dans les sociétés d'économie mixte locales.

<sup>104</sup> Les retards sont supérieurs en 2020 en lien avec les confinements induits par l'épidémie de covid-19.

## 3.2 La situation financière de la SPLA

Conformément au règlement n° 99-05 du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagements dans les sociétés d'économies mixtes locales, les comptes de la SPLA sont présentés par activités (cf. annexe 4, tableau n°4) : structure de la SPLA, concessions, mandats, opérations propres. Ces trois dernières activités n'ont pas d'influence sur le solde du compte de résultat de la SPLA<sup>105</sup>. C'est pourquoi, l'analyse du compte de résultat porte sur le volet « structure des comptes » de la SPLA, qui exclut les produits de cession des concessions d'aménagement mais inclut les transferts de charges correspondant à la rémunération des concessions d'aménagement ainsi qu'à la refacturation de frais généraux. L'analyse bilancielle porte d'une part sur la structure de la SPLA et d'autre part sur un périmètre intégrant les opérations d'aménagement.

### 3.2.1 Le compte de résultat

#### 3.2.1.1 Évolution des charges

Les charges présentées ci-dessous ne sont pas celles du compte de résultat mais sont issues d'un retraitement lié à l'organisation du groupe « Territoires »<sup>106</sup>, tel que présenté dans le rapport de gestion. Au cours de la période 2017-2021, les charges de personnels, qui représentent 74 % des charges, augmentent fortement (+ 65 %) en lien avec l'accroissement de l'activité. Ce taux est supérieur au taux moyen du secteur (69 %) relevé pour les 104 sociétés du réseau SCET en 2016<sup>107</sup>. Les achats et charges externes ont augmenté de 100 000 € mais leur part dans le total des charges a diminué, passant de 24 à 21 %.

**Tableau n° 7 : Répartition des charges de la SPLA (données retraitées)**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	En % sur la période
<i>Achats et charges externes</i>	639 000	821 000	777 000	652 000	739 000	21%
<i>Impôts et taxes</i>	69 000	62 000	54 000	58 000	62 000	2%
<i>Charges de personnels</i>	1 836 000	2 419 000	2 620 000	2 649 000	3 031 000	74%
<i>Amortissement et provisions</i>	88 000	101 000	91 000	96 000	99 000	3%
<i>Autres charges d'exploitation</i>		-1000				0%
<i>Produits du GIE déduits des achats</i>			-1000	-1000	-5000	0%
<i>Total</i>	2 632 000	3 402 000	3 541 000	3 454 000	3 926 000	100%

Source : rapports de gestion.

<sup>105</sup> Tout au long du contrat, les charges et produits de la concession sont neutralisés en fin d'exercice, le résultat d'une concession n'est constaté qu'à la fin du contrat. Cf article 2 du chapitre 1 de l'annexe de l'arrêté portant homologation du règlement n° 99-05 du 23 juin 1999.

<sup>106</sup> Ces charges, en particulier de personnel, sont soit engagées par la SPLA elle-même soit refacturées par d'autres entités du groupe « Territoires », nécessitant donc un retraitement.

<sup>107</sup> Analyse financière et économique des sociétés d'aménagement – Étude des ratios pour les exercices 2004-2016 p.10.

### 3.2.1.2 Évolution du chiffre d'affaires

Au cours de la période sous revue, les produits de la SPL s'élèvent en moyenne à 3,5 M€ par an et ont augmenté de 32 %. Ils proviennent à près de 90 % des concessions (dont 30 % issus de la concession Rennes centre ancien) et sont issus à plus de 60 % de missions confiées par la commune de Rennes.

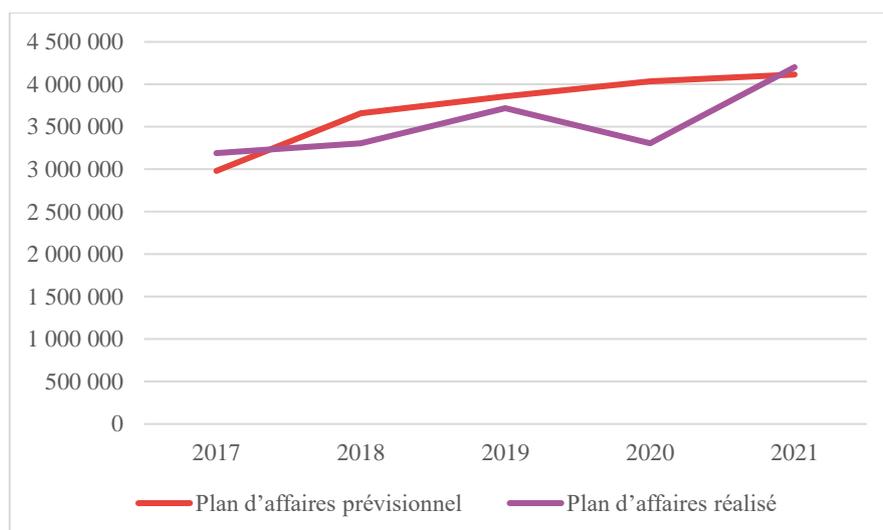
**Tableau n° 8 : Répartition du chiffre d'affaires de la SPLA  
(par nature juridique et en pourcentage sur la période en cumulé)**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	En % sur la période
Études concession	42 000	48 000	53 000	65 000	47 000	1%
Concessions	2 817 000	2 797 000	3 218 000	2 874 000	3 683 000	87%
Mandats	331 000	350 000	419 000	352 000	432 000	11%
Conduite d'opération	0	106 000	30 000	8 000	40 000	1%
Autres Produits	0	6 000	0	6 000	0	0%
<b>Total</b>	<b>3 190 000</b>	<b>3 307 000</b>	<b>3 720 000</b>	<b>3 305 000</b>	<b>4 202 000</b>	<b>100%</b>

Source : rapports de gestion.

Le chiffre d'affaires a connu une progression un peu moins favorable que celle qui avait été prévue par le plan d'affaires 2015-2022 (-1 M€ de CA sur la période 2017-2021), avec une année 2020 très en deçà de ce qui était attendu pour les concessions, du fait du contexte de la crise sanitaire (2,8 M€ au lieu de 3,6 M€). La trajectoire est cependant globalement cohérente avec ce qui avait été prévu.

**Graphique n° 2 : Évolution du chiffre d'affaires prévisionnel et réalisé**



Source : plan d'affaires et rapports de gestion.

### 3.2.1.3 Évolution du résultat

Au cours de la période : le résultat évolue de manière non linéaire. Après un résultat de 414 000 € en 2017, il est négatif par deux fois et peu élevé en 2019 et 2021. L'activité de la SPLA ne dégager pas de marge importante.

Par comparaison, il est constaté que les deux tiers des SEM d'aménagement ont un résultat compris entre - 150 000 et + 150 000 €<sup>108</sup>. Ces sociétés n'ont en général pas pour objectif de dégager des profits qui permettraient un autofinancement des opérations ou la distribution de dividendes.

**Tableau n° 9 : Évolution du résultat**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Produits	3 190 000	3 307 000	3 720 000	3 305 000	4 202 000
Charges	2 632 000	3 402 000	3 542 000	3 454 000	3 926 000
Excédent Brut d'Exploitation (produits-charges)	558 000	-95 000	178 000	-149 000	276 000
Résultat financier	39 000	27 000	87 000	154 000	68 000
Résultat courant avant impôt	597 000	-68 000	265 000	5 000	345 000
Résultat de l'exercice	414 000	-11 000	190 000	-46 000	135 000

Source : rapports de gestion.

**Tableau n° 10 : Évolution de la productivité de la structure**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Produits d'exploitation (A)	3 190 000	3 307 000	3 720 000	3 305 000	4 202 000
Charges d'exploitation (B)	2 632 000	3 402 000	3 541 000	3 454 000	3 926 000
Taux de productivité en % (A/B)	121	97	105	96	107
Résultat	<b>413 862</b>	<b>-11 055</b>	<b>190 298</b>	<b>-46 419</b>	<b>134 968</b>

Source : comptes annuels de la SPLA.

Au cours de la période sous revue, la productivité a fluctué entre 96 % et 121 %, traduisant les marges réduites dégagées par la société. Cet indicateur est cependant à nuancer du fait des caractéristiques du modèle de rémunération de la société (voir *infra* 3.2.2).

**Tableau n° 11 : Évolution du chiffre d'opérations par agent**

	2017	2018	2019	2020	2021
Chiffre d'opérations (en milliers d'€)	34 995	39 162	40 507	36 515	38 186
Nombre de responsable d'opérations (en ETP)	14,6	19,5	20,5	23,4	24,8
Nombre total d'agent opérationnel (en ETP)	21,2	28,8	29,9	33,5	35,5
Chiffre d'opérations /nombre de responsables d'opérations	2 402	2 003	1 972	1 563	1 538
Chiffre d'opérations /nombre d'agent opérationnel	1 653	1 360	1 354	1 090	1 075

Source : SPLA.

<sup>108</sup> « Formation sur l'ingénierie financière des zones d'aménagement et des EPL » M. Gérard Jolly ZAC conseil p.141.

Au cours de la période, les deux ratios (chiffre d'opérations par responsable d'opérations et chiffre d'opérations par agent) diminuent chaque année. Le nombre d'agents augmente plus rapidement que le chiffre d'opérations car de nombreuses opérations sont en phase de démarrage. Le rapport entre le chiffre d'opérations et le nombre de responsables d'opérations est inférieur à celui relevé pour les 104 sociétés du réseau SCET en 2016<sup>109</sup> (2 137 € par responsable d'opérations) alors que le montant par agent est supérieur à ce taux moyen (872 € par agent).

**Tableau n° 12 : Évolution du chiffre d'affaires par agent**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Chiffre d'affaires (CA en milliers d'€)</i>	3 190	3 307	3 720	3 305	4 202
<i>Nombre de responsable d'opérations (en ETP)</i>	14,6	19,5	20,5	23,4	24,8
<i>Nombre total d'agent opérationnel (en ETP)</i>	21,2	28,8	29,9	33,5	35,5
<i>Chiffre d'affaires /responsables d'opérations</i>	219	169	181	141	169
<i>Chiffre d'affaires /agents opérationnels</i>	151	115	124	99	118

Source : SPLA.

L'évolution des deux ratios n'est pas linéaire au cours de la période. En 2021, les ratios de la SPLA sont légèrement inférieurs aux taux moyens de la SCET pour l'exercice 2016 (respectivement de 176 € par responsable d'opérations et 121 € par agent).

### 3.2.2 Un modèle de rémunération qui affecte l'analyse du résultat de la société

Les rémunérations en concession sont généralement constituées d'une part variable, calculée en pourcentage des acquisitions, des dépenses et des recettes et d'une part fixe, décomposée en un forfait pour l'établissement du CRACL, d'un forfait pour les tâches de clôture d'opération et des forfaits pour des missions spécifiques (établissement du dossier de réalisation, démarches particulières).

**Tableau n° 13 : Évolution des taux de rémunération**

<i>En milliers d'€</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Chiffre d'affaires des concessions</i>	2 859	2 857	3 271	2 940	3 730
<i>Chiffre d'affaires des mandats</i>	332	339	419	352	432
<i>Chiffre d'affaire total de la SPLA</i>	3190	3307	3720	3305	4202
<i>Chiffre d'opérations des concessions</i>	34 294	35 214	33 928	30 773	35 246
<i>Chiffre d'opérations des mandats</i>	701	3 948	6 579	5 742	2 940
<i>Taux de rémunération des concessions</i>	8%	8%	10%	10%	11%
<i>Taux de rémunération des mandats</i>	47%	9%	6%	6%	15%

Source : SPLA.

<sup>109</sup> Analyse financière et économique des sociétés d'aménagement – Étude des ratios pour les exercices 2004-2016 p.9.

Au cours de la période observée, les taux de rémunération des concessions de la SPLA sont conformes aux taux médians relevés par la SCET entre 2004 et 2016<sup>110</sup>. Les mandats représentent environ 10 % du chiffre d'affaires de la SPLA, les taux de rémunération apparaissent non significatifs en 2017 et 2021 et supérieurs pour les autres exercices au taux médian de la SCET qui s'élevait à 3,33 % en 2016.

Les opérations actuellement les plus rémunératrices pour la société sont Rennes centre ancien, la ZAC Eurorennes, la ZAC Baud-Chardonnet et la ZAC Maurepas-Gayeulles. On observe en 2021 une augmentation de la part liée aux autres opérations (cf. annexe 4, graphique 8). Cela se traduit par une montée en puissance des rémunérations assises sur la commercialisation des terrains et sur la réalisation des dépenses (cf. annexe 4, graphique 9).

### 3.2.2.1 Une rémunération spécifique pour l'opération Rennes centre ancien

Le modèle de rémunération de la SPLA est affecté par les spécificités définies pour l'opération Rennes centre ancien qui génère une rémunération dont la part forfaitaire s'élève entre 86 et 88 % sur la période 2017-2020, représentant ainsi respectivement 33 et 28 % de la rémunération de la SPLA en 2017 et 2021. Ce projet vient ainsi consolider le niveau de rémunération de la société par des modalités non représentatives du financement des autres opérations d'aménagement.

Ainsi, sur la période 2017-2021, la part de la rémunération forfaitaire toutes opérations confondues, s'est élevée entre 32 % (2021) et 39 % (2020), mais si on ne tient pas compte de l'opération Rennes centre ancien, cette part forfaitaire ne se situe plus qu'à 6 % en 2017, et à 11 % en 2021.

### 3.2.2.2 Un modèle de rémunération largement assis sur une part variable

La SPLA considère qu'il est bonne gestion d'asseoir au maximum la rémunération de la société sur la part variable en cohérence avec l'avancement des projets. En 2021, la rémunération de la société est constituée à 77 % par des produits liés à des opérations de plus de 5 ans, les opérations de plus de 10 ans en représentant 52 %<sup>111</sup>, illustrant bien l'enjeu du financement de démarrage des opérations ainsi que l'intérêt d'une organisation de portage mutualisée entre les opérations. Cependant, cette prépondérance de la part variable de la rémunération n'est pas sans conséquence.

<sup>110</sup> Analyse financière et économique des sociétés d'aménagement – Étude des ratios pour les exercices 2004-2016 p.8 : Taux moyen des concessions en 2021 : 11,26 %.

<sup>111</sup> Ces chiffres sont calculés sans l'opération Rennes centre ancien. Avec Rennes centre ancien, la rémunération est à 37 % liée à des opérations de plus de 10 ans, 46 % à des opérations entre 9 et 5 ans.

La SPLA doit ainsi équilibrer son niveau global de rémunération entre les opérations anciennes et les opérations plus récentes, et donc entre la rémunération liée à la part forfaitaire et celle liée à la part variable. Cet objectif n'a pas toujours été atteint sur la période avec des résultats d'exploitation variables qui se sont élevés à 558 571 € en 2017, - 94 276 € en 2018, 178 366 € en 2019, - 148 910 € en 2020 et 276 000 € en 2021.

L'un des enjeux concerne aussi la juste prise en compte des spécificités de certaines conduites d'opérations, qui peuvent par exemple donner lieu à une concertation citoyenne. La prise en compte de ces enjeux reste encore empirique et résulte d'une négociation au cas par cas avec les collectivités concédantes, sans référence à des critères précis<sup>112</sup>.

Enfin, la chambre constate l'évolution des missions de l'aménageur vers un rôle d'ingénierie et de cadrage d'opérations sans maîtrise du foncier, avec des participations des constructeurs privés comme le prévoit l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, situation moins rémunératrice pour l'aménageur.

Ainsi, dans le cadre actuel, le faible résultat de la SPLA peut apparaître comme résultant de sa création récente, mais elle traduit également un déséquilibre entre part forfaitaire et part variable de la rémunération. Cette dernière, qui est prépondérante, ne s'exécutera que dans plusieurs années pour grand nombre des opérations.

Dans ce contexte, la SPLA doit veiller à mieux anticiper sa trajectoire de rémunération et adapter le cas échéant son modèle de rémunération en fonction de la réalité de ses missions.

### 3.2.2.3 Des modalités de rémunération insuffisamment formalisées

La SPLA n'a pas délibéré sur une grille de rémunération pour ses interventions en concession, qui sont arrêtées au cas par cas et validées par le comité d'engagement avant décision du conseil d'administration sur le projet de concession.

L'examen d'un panel d'opérations (cf. annexe 4, tableau n°5) permet de constater que si sur les missions de négociations foncières et de suivi technique et administratif, les pourcentages appliqués sont en général identiques d'une mission à l'autre, tel n'est pas le cas sur d'autres postes, tels que la commercialisation des terrains et l'application des charges foncières, de même que sur les forfaits pratiqués. La SPLA explique ces différences par les particularités des opérations tenant à leur complexité ou leur spécificité<sup>113</sup>. La SPLA précise ainsi que les taux sont adaptés : 4 % de rémunération sur les acquisitions foncières « classiques », 0 % quand la maîtrise foncière a été réalisée en amont, 7 % pour des acquisitions de locaux d'activité (murs et fonds). De même, dans les zones d'activité économique, les taux sur les commercialisations varient entre 4 et 5,5 % prenant en compte notamment l'intervention des services de la métropole pour apprécier certaines missions.

---

<sup>112</sup> Un forfait de 50 000 € est versé à l'aménageur pour les missions de concertation dans le cadre de l'opération Maurepas-Gros Chêne ; il n'est que de 20 000 € pour Maurepas-Gayeulles.

<sup>113</sup> Par exemple les objectifs en matière de développement durable avec l'intégration d'éléments spécifiques tels les matériaux biosourcés, le photovoltaïque, ou des réflexions particulières la démarche en faveur de la santé intégrée dans l'opération Maurepas-Gros chêne.

Ces particularités ne sont cependant pas listées et objectivées dans un cadre de référence soumis à la validation du conseil d'administration, ce qui devrait être le cas, en cohérence avec le respect du contrôle analogue.

### 3.2.3 La situation bilantielle de la structure de la SPLA

#### 3.2.3.1 Un fonds de roulement consolidé par une augmentation de capital

**Tableau n° 14 : Évolution du fonds de roulement**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Capital social</i>	798 600	798 600	798 600	798 600	798 600
<i>Réserves légales</i>	15 032	35 725	35 725	45 240	45 240
<i>Report à nouveau</i>	317 613	710 782	699 727	880 150	834 091
<i>Résultat de l'exercice</i>	413 862	-11 055	190 298	-46 419	134 968
<b><i>Ressources stables (A)</i></b>	<b>1 545 107</b>	<b>1 534 052</b>	<b>1 724 350</b>	<b>1 677 571</b>	<b>1 812 899</b>
<i>Autres immobilisations financières</i>	15 750	11 450	11 700	11 920	11 779
<b><i>Immobilisations nettes (B)</i></b>	<b>15 750</b>	<b>11 450</b>	<b>11 700</b>	<b>11 920</b>	<b>11 920</b>
<b><i>FR (A-B)</i></b>	<b>1 529 357</b>	<b>1 522 602</b>	<b>1 712 650</b>	<b>1 665 651</b>	<b>1 800 979</b>

Source : comptes annuels SPLA.

Au cours de la période, les seules immobilisations de la société sont financières et leur montant très limité. Le fonds de roulement est constitué très majoritairement par les ressources stables de la SPLA. Stable au cours de la période, le montant du fonds du roulement est amené à croître suite au vote en mars 2022 d'une augmentation de capital (voir *supra* 1.3.4). L'objectif de cette augmentation est de réduire les tensions sur la trésorerie liées à l'accroissement de l'activité (+ 85 % entre 2015 et 2020) et au calendrier de perception des fonds (40 % des produits sont perçus au cours des deux derniers mois de l'année)<sup>114</sup>.

La SPLA et la maire-présidente de Rennes métropole ont également indiqué que ce montant permettait de ne pas réduire la représentativité des collectivités minoritaires au conseil d'administration.

Le montant de l'augmentation du fonds de roulement a été fixé à 800 000 €<sup>115</sup>, sur la base d'un montant de capitaux propres équivalent à 9 mois de charges d'exploitation.

Au regard de ce ratio retenu par la SPLA, le montant finalement arrêté pour cette recapitalisation apparaît faible, alors que le montant des charges d'exploitation constaté en 2021 entraînerait un besoin de recapitalisation de 1 131 601 M€.

<sup>114</sup> PV du CA du 16 décembre 2021 p. 6 et du CA du 28 mars 2022 p. 3.

<sup>115</sup> 600 000 € d'augmentation du capital social (prime d'émission incluse) et 200 000 € d'apports en compte courant (à parité par la ville de Rennes et Rennes métropole). Lors de l'assemblée générale du 27 juin 2022, la SEM Territoires et Développement a décidé de distribuer à chacune de ces collectivités 499 000 € de dividendes. Ces montants leurs ont permis de financer la totalité (soit 300 015 € pour Rennes) ou partie (soit 500 030 € pour Rennes métropole) de leur participation à l'augmentation de capital de la SPLA.

**Tableau n° 15 : Besoin en recapitalisation 31 décembre actualisé**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Total des charges d'exploitation	2 632 000	3 402 000	3 542 000	3 454 000	3 926 000
9/12èmes de charges d'exploitation (A)	1 974 000	2 551 500	2 656 500	2 590 500	2 944 500
Capitaux propres (B)	1 545 107	1 534 052	1 724 350	1 677 571	1 812 899
Besoin en recapitalisation (A-B)	428 893	1 017 448	932 150	912 929	1 131 601

Source : CRC Bretagne.

L'augmentation du capital social a été validée par le conseil d'administration du 17 octobre 2022. Elle a été réalisée par l'émission de 2 856 actions nouvelles, de 100 € de valeur nominale<sup>116</sup> (cf. annexe 4). Le montant de cette augmentation n'apparaît ainsi pas objectivé par une méthode de calcul précise. Ce montant n'apparaît pas non plus corroboré par les besoins liés à la situation de trésorerie (cf. *infra*).

### 3.2.3.2 Le besoin en fonds de roulement

**Tableau n° 16 : Évolution du besoin en fonds de roulement**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Avances et acomptes versés sur commandes				586	
Créances clients	87 190	231 215	156 378	137 475	171 841
Autres créances	282 226	459 695	365 927	696 694	236 801
Charges constatées d'avance	14 300	14 851	14 625	14 698	14 613
<b>Actif circulant (A)</b>	<b>383 716</b>	<b>705 761</b>	<b>536 930</b>	<b>849 453</b>	<b>423 255</b>
Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits	1 398	7 034	2 918	9 467	2 197
Emprunts et dettes financières diverses		147 241			63 008
Dettes fournisseurs et comptes rattachés <sup>117</sup>	1 275 775	626 192	226 592	532 103	226 136
Dettes fiscales et sociales	188 453	161 937	162 635	218 909	285 825
Autres dettes		3 469 392		1	4
<b>Passif circulant (B)</b>	<b>1 465 626</b>	<b>4 411 796</b>	<b>392 145</b>	<b>760 480</b>	<b>577 170</b>
<b>Besoin en fonds de roulement (A-B)</b>	<b>-1 081 910</b>	<b>-3 706 035</b>	<b>144 785</b>	<b>88 973</b>	<b>-153 915</b>

Source : Comptes annuels SPLA.

<sup>116</sup> Cette augmentation de capital est réservée à la commune de Rennes et à Rennes métropole, dans la proportion de leurs droits de vote actuels, et est réalisée avec une prime d'émission ( La valeur de cession des actions est en effet déterminée sur la base de la situation nette de la société au moment de la cession, ce montant s'ajoutant au montant du capital social, ce qui entraîne une revalorisation du montant de l'action, permettant donc aux communes d'atteindre ce seuil de rachat de 15 000 €), permettant de maintenir la valeur de l'action après souscription et de conserver l'équilibre des représentations au conseil d'administration.

<sup>117</sup> Les montants mentionnés sur cette ligne sont les soldes au 31 décembre du compte 401 fournisseur et 408 factures non parvenues.

Le besoin en fonds de roulement (BFR) évolue fortement au cours de la période sous revue. Au départ, il est fortement négatif. En 2017, le montant est lié au solde du compte 408 : « Factures non parvenues ». En 2018, la situation est due au transfert en mai 2018 à la SPLA de la ZAC du quartier de la Touche à Chavagne, initialement confiée à la SEM Territoires et développement. Au moment du transfert, la trésorerie de la ZAC s'élevait à – 3,47 M€. Le caractère négatif du BFR est essentiellement lié au transfert de cette dette à la SPLA en 2018 (elle figure au bilan au titre des « autres dettes »). En effet, le protocole de clôture de la première concession précise qu'il appartient au nouvel aménageur de verser à la SEM Territoires et Développement le solde de la trésorerie<sup>118</sup>.

Depuis 2019, il est proche de l'équilibre suite au remboursement de cette dette à la SEM Territoires et Développement dans le cadre du transfert de la ZAC de la Touche.

De fortes variations sur l'année du financement du cycle de l'activité résultent du fait que la SPLA doit avancer au GIE et au GE les frais de mise à disposition du personnel, tandis qu'elle ne perçoit qu'avec un décalage sa part de rémunération sur les opérations. Par ailleurs, la plupart des recettes s'exécutent sur les deux derniers mois de l'année, avec les facturations de travaux et la réalisation des ventes. Pour améliorer la situation, depuis 2021, la SPLA procède à la facturation de sa rémunération tous les deux mois.

### 3.2.3.3 La trésorerie

La principale trésorerie de la SPLA est déposée sur compte à la Caisse d'épargne. Le montant de la trésorerie au 31 décembre ne suscite pas d'observation. Entre 2017 et 2021, il représente l'équivalent de 5 mois de charges courantes.

**Tableau n° 17 : Trésorerie de la structure**

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges courantes</i>	2 632 000	3 402 000	3 541 000	3 454 000	3 926 000
<i>Trésorerie</i>	2 611 267	5 228 637	1 567 865	1 576 678	1 954 894
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	362	561	162	167	182

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes annuels par activité de la SPLA.

### **3.2.4 La situation bilantielle de la SPLA intégrant le périmètre des opérations d'aménagement**

Au cours de la période sous revue, l'actif consolidé de la SPLA a doublé en lien avec l'évolution similaire des stocks.

<sup>118</sup> Article 4.3 du protocole de clôture de la 1<sup>ère</sup> concession de la ZAC de la Touche à Chavagne.

**Tableau n° 18 : L'actif consolidé de la SPLA**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Immobilisations financières</i>	15 979	22 433	25 171	14 637	15 881
<i>Stocks (en cours de productions de biens)</i>	50 335 199	72 533 650	90 787 386	104 906 725	97 036 152
<i>Avances et acomptes versés sur commande</i>	288 391	362 314	396 079	433 435	337 987
<i>Créances clients et comptes rattachés</i>	819 254	667 968	801 880	6 530 120	5 001 179
<i>Mandants</i>					109 443
<i>Autres créances</i>	1 890 354	2 105 508	3 434 312	4 116 027	2 379 659
<i>Disponibilités</i>	13 980 300	32 033 239	18 821 113	4 313 760	26 909 536
<i>Charges constatées d'avance</i>	197 870	218 191	537 754	314 000	38
<b>Total</b>	<b>67 527 347</b>	<b>107 943 303</b>	<b>114 803 695</b>	<b>120 628 704</b>	<b>132 715 975</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes annuels de la SPLA.

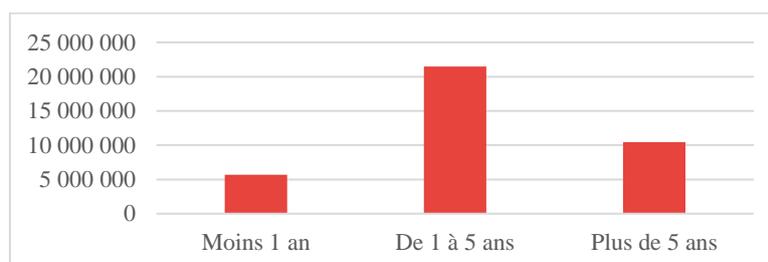
En 2021, l'actif s'élève à 132,72 M€ dont 97 M€ de stocks et 27 M€ de trésorerie. Concernant le passif, il apparaît qu'entre 2017 et 2021, l'encours de dette a quadruplé, passant de 9 à 37,5 M€. En 2021, le profil d'extinction de la dette est le suivant : la SPLA devra rembourser 60 % de son encours de dette au cours des cinq prochaines années, nécessitant donc la poursuite du rythme actuel des cessions.

**Tableau n° 19 : Le passif consolidé de la SPLA**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Capital social</i>	798 600	798 600	798 600	798 600	798 600
<i>Réserve légale</i>	15 032	35 725	35 725	45 240	45 240
<i>Report à nouveau</i>	317 613	710 782	699 727	880 510	834 091
<i>Résultat de l'exercice</i>	413 862	-11 055	190 298	-46 419	134 968
<i>Provisions pour charges</i>	287 240				2 121 678
<i>Emprunts et dettes auprès des établissements de crédits</i>	9 186 247	32 536 191	33 865 513	28 769 542	37 589 690
<i>Emprunts et dettes financières diverses</i>	23	150 805	18 785	24 812	87 902
<i>Avances et acomptes reçus sur commandes en cours</i>	1 937 556	2 723 422	3 976 529	4 072 152	4 336 999
<i>Dettes fournisseurs et comptes rattachés</i>	6 246 038	7 563 436	6 045 045	5 247 192	4 139 493
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	713 198	4 653 874	958 296	753 292	2 889 236
<i>Mandants</i>					710 667
<i>Autres dettes</i>	29 059 105	38 157 272	35 166 211	33 796 388	31 398 785
<i>Produits constatés d'avances</i>	18 552 834	20 624 250	33 048 967	46 287 397	47 628 626
<b>Total</b>	<b>67 527 348</b>	<b>107 943 302</b>	<b>114 803 696</b>	<b>120 628 706</b>	<b>132 715 975</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes annuels de la SPLA.

**Graphique n° 3 : Profil d'extinction de la dette**



Source : chambre régionale des comptes à partir du rapport du commissaire aux comptes sur l'exercice 2021.

### 3.2.4.1 La trésorerie et son pilotage

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la trésorerie de la SPLA par activité.

**Tableau n° 20 : Trésorerie de la SPLA par activité**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Structure SPLA	2 611 267	5 228 637	1 567 865	1 576 678	1 954 894
Concessions	11 073 405	26 166 906	15 934 910	2 696 537 <sup>119</sup>	24 244 501
Mandats	295 479	637 661	1 318 304	40 457	709 998
<b>Total</b>	<b>13 980 151</b>	<b>32 033 204</b>	<b>18 821 079</b>	<b>4 313 672</b>	<b>26 909 393</b>

Source : CRC Bretagne à partir des comptes annuels par activité de la SPLA.

### 3.2.4.2 Une mutualisation des trésoreries des opérations

La SPLA dispose de quatre comptes bancaires, dédiés aux opérations, auprès de quatre établissements distincts : un compte principal auprès de la Caisse d'épargne (présenté *supra*) et trois autres comptes auprès de la Banque populaire de l'ouest, du Crédit coopératif et de la Banque postale.

Les concessions sont réparties en pools de trésorerie, en fonction de la dimension du projet et de sa maturité, l'objectif étant de disposer pour chaque compte bancaire d'un panel de concession équilibré. Pour autant, afin d'optimiser les disponibilités et éviter les frais bancaires, des transferts de crédits entre ces comptes sont régulièrement effectués. Cette mutualisation des trésoreries est prévue expressément par les traités de concession. Une réelle optimisation en résulte, limitant ainsi le recours aux avances des collectivités ou à des emprunts. Cependant, ce dispositif nécessite un suivi précis et une capacité d'alerte si la commercialisation des opérations ne suit pas le rythme prévisionnel, situation susceptible d'entraîner un besoin de financement en cascade pour les opérations.

### 3.2.4.3 Une absence d'outils de pilotage et de plan de trésorerie

Or, la société ne dispose pas d'outils spécifiques dédiés à la gestion de trésorerie, logiciel ou procédure intégrant des objectifs et indicateurs. Les transferts sont effectués à partir des informations contenues dans le logiciel financier de la société. Celle-ci ne dispose pas non plus d'un plan de trésorerie ou d'outils d'analyse prospective de trésorerie autres que les éléments présentés dans les CRACL. Cependant, les CRACL sont rédigés par opération et il n'existe pas de consolidation au niveau de la société. De plus, ces documents concernent uniquement les opérations et non la structure de la SPLA. Celle-ci ne dispose donc pas d'une vision pluriannuelle de ses besoins.

<sup>119</sup> Le montant de trésorerie des concessions est faible en 2020 en lien avec la pandémie de covid-19 qui induit un arrêt de l'activité pendant plusieurs mois. En 2021, la situation s'améliore car cinq emprunts ont été contractés pour un montant total de 14,1 M€.

Il en est de même au sujet des besoins annuels liés à ses différents mandats et concessions, qui sont examinés distinctement lors de la préparation budgétaire, (réalisée à partir de la consolidation des prévisions de recettes et de dépenses de chaque opération). Pour la structure, le prévisionnel de trésorerie est examiné lors de l'élaboration des comptes prévisionnels.

L'importance du portefeuille de la société et sa diversification, dans un secteur marqué par des décalages entre les investissements et la vente de terrains, nécessite une capacité accrue d'anticipation en matière de trésorerie.

La chambre recommande l'élaboration d'un plan de trésorerie infra et pluriannuel.

**Recommandation n° 8.** : Élaborer un plan de trésorerie infra et pluriannuel.

### CONCLUSION DE LA PARTIE

*La fiabilité des comptes de la SPLA n'appelle pas d'observation. Le rapport de gestion nécessite toutefois d'être complété afin de mieux retranscrire les chiffres opérationnels. Les comptes-rendus annuels à la collectivité locale relatifs aux concessions sont transmis dans des délais compatibles avec les échéances budgétaires de la SPLA et de ses actionnaires. L'activité dégage peu de marge : hors de l'année 2017, le résultat est négatif ou peu élevé sur la période. Cette situation est liée à une augmentation concomitante des charges et des produits liée la hausse de l'activité. Les charges de personnels, qui représentent 74 % des charges, augmentent fortement (+ 65 %) en lien avec l'accroissement de l'activité. Ce taux est supérieur au taux moyen du secteur (69 %) relevé pour les 104 sociétés du réseau SCET en 2016.*

*Les opérations actuellement les plus rémunératrices pour la société sont Rennes centre ancien, la ZAC Eurorennes, la ZAC Baud-Chardonnet, et la ZAC Maurepas-Gayeulles. On observe en 2021 une augmentation de la part liée aux autres opérations et une diversification des produits liés à l'entrée en phase opérationnelle de certaines opérations. Près d'un tiers de la rémunération de la SPLA est directement liée aux modalités spécifiques définies pour l'opération Rennes centre ancien. Hors de cette opération, le modèle de rémunération est très largement assis sur une part variable en fonctions des acquisitions et des cessions réalisées, soumettant les recettes à un très grand décalage temporel, ce qui aboutit à minimiser le résultat d'une société encore jeune. Ainsi, 50 % de la rémunération sont liés aux opérations de plus de dix ans et 77 % aux opérations de plus de 5 ans. Or, les missions de l'aménageur évoluent, nécessitant une plus grande adéquation entre la réalisation des activités et la perception des recettes. Les principes de rémunération de la SPLA devraient par ailleurs être formalisés et validés par le conseil d'administration conformément au principe du contrôle analogue.*

*En 2022, afin de renforcer son fonds de roulement, la SPLA a procédé à une augmentation de capital de 800 000 €. Ce montant, arrêté en 2017, n'a pas été actualisé en 2021 et son niveau n'a pas été objectivé au regard de la situation financière de la société. Malgré le constat de fortes variations sur l'année du financement du cycle de l'activité de la SPLA, la situation n'apparaît pas préoccupante que ce soit en matière de besoin en fonds de roulement ou de la situation de trésorerie qui permet a minima de couvrir 5 mois de charges courantes.*

*L'analyse bilantielle de la SPLA en y intégrant le périmètre des opérations d'aménagement montre que l'actif consolidé de la société a doublé du fait de l'évolution des stocks qui atteignent 97 M€. Dans le même temps, l'encours de dette a quadruplé passant de 9 à 37,5 M€. La SPLA devra rembourser 60 % de cette dette au cours des 5 prochaines années, nécessitant la poursuite du rythme actuel des cessions. La SPLA bénéficie également d'avances importantes des collectivités à hauteur de 31 M€.*

*Comme cela est prévu par les traités de concession, la SPLA optimise la trésorerie des opérations d'aménagement via plusieurs pools de trésorerie. Cependant, cette gestion apparaît fragile en l'absence d'outils de pilotage et de prospective dans un secteur d'activité marqué par des décalages importants entre les investissements et les recettes. La chambre recommande l'élaboration d'un plan de trésorerie infra et pluriannuel.*

---

## **4 LA GESTION DES OPÉRATIONS DE CONCESSION**

La chambre a examiné les contrats de concession portés par la SPLA, qui représentent 90 % du chiffre d'affaires de la société. 19 opérations sur 21 concernent des zones d'aménagement concerté (ZAC).

### **4.1 Caractéristiques du portefeuille des opérations de la SPLA**

#### **4.1.1 Un portefeuille d'opérations de concessions relativement récentes**

Au sein du portefeuille de la SPLA, aucune concession n'est aujourd'hui terminée, les opérations étant assez récentes (voir annexe 5, tableau n° 9). Quinze opérations sont en phase opérationnelle et présentent des taux de réalisation significatifs. Un grand nombre d'opérations sont en phase d'acquisitions foncières, expliquant de faibles taux de recettes à ce stade.

Les avenants aux traités de concession n'ont pas eu pour objet de décaler dans le temps les opérations mais d'apporter des modifications de maîtrise d'ouvrage entre le concédant et l'aménageur, des ajustements des apports en nature et des participations financières d'équilibre de la collectivité concédante, ou pour prendre en compte les impacts de la loi MAPTAM sur les compétences de la métropole.

#### **4.1.2 Des opérations qui s'effectuent aux risques des collectivités concédantes**

Toutes les concessions confiées à la SPLA Territoires publics sont des concessions aux risques de la collectivité concédante. Les concessions d'aménagement peuvent tantôt revêtir le caractère d'un marché public, tantôt celui d'une concession en fonction de la réalité du risque supporté par l'aménageur<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. Ce risque s'apprécie au regard de l'ensemble des clauses du contrat de concession, particulièrement en prenant en compte le mode de rémunération du concessionnaire, l'importance des apports des collectivités concédantes, du sort des biens non commercialisés en fin de contrat et des garanties apportées par les collectivités. Le Conseil d'État a été amené à requalifier en marché public des contrats de concession d'aménagement dès lors que la rémunération du co-contractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'opération d'aménagement. Le code de l'urbanisme distingue deux types de procédures de passation en matière de concession d'aménagement selon que le risque économique est supporté par la collectivité concédante (article R. 300-11-1) ou par l'aménageur (article R. 300-4).

Sur 21 opérations de concession, 14 prévoient une participation d'équilibre de la collectivité concédante, ce qui est le cas pour toutes les opérations confiées par Rennes métropole et par la commune de Rennes, et pour deux opérations de renouvellement urbain hors de Rennes (Pont-Péan, Noyal-Châtillon-sur-Seiche) ainsi que pour les zones d'activités économiques. Les opérations d'extension urbaine en général ne nécessitent pas une participation d'équilibre.

Les traités de concession prévoient différents mécanismes de couverture de risque par les collectivités concédantes : couverture des garanties d'emprunt, possibilité de révision du traité par avenant si les conditions d'acquisitions foncières s'avéraient moins avantageuses que prévues au bilan, couverture d'un déficit de l'opération par la collectivité à la clôture de la concession.

### **4.1.3 Des participations diverses et importantes des collectivités concédantes**

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme autorise le versement de participations financières de la personne publique à l'aménageur. La participation peut prendre la forme d'un versement en numéraire ou d'apport en nature.

La chambre relève la part et les montants significatifs des participations financières d'équilibre prévues dans le cadre des concessions confiées à la SPLA, liées aux spécificités des opérations de renouvellement urbain ou d'aménagement de zones économiques aux enjeux spécifiques. Elles s'élèvent respectivement à 23,5 et 67,7 M€ pour Rennes métropole et la commune de Rennes.

#### 4.1.3.1 Une exonération systématique de la taxe d'aménagement

Les articles R. 311-5 et 311-7 du code de l'urbanisme prévoient que le concédant doit choisir au moment de la création de la ZAC, entre deux régimes de financement de l'aménagement. Il peut ainsi soit maintenir l'application de la taxe d'aménagement<sup>121</sup>, soit mettre en place des participations en ZAC, entraînant l'exonération de la taxe d'aménagement mais à la condition que la ZAC prenne en charge a minima le coût de certains équipements (voirie et réseaux divers, espaces verts, aires de stationnement) conformément à l'article R. 336-6 du même code. C'est cette deuxième option qui a été systématiquement retenue.

---

<sup>121</sup> La taxe d'aménagement (TA) est une taxe, instituée à compter du 1<sup>er</sup> mars 2012 par l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale et du département, qui est due à l'occasion d'opérations, de reconstruction ou agrandissement ainsi que sur les aménagements afin de permettre de financer les équipements publics communaux, induits par l'urbanisation. La taxe d'aménagement s'est substituée à la taxe locale d'équipement qui avait été instituée en 1967.

#### 4.1.3.2 Un principe de proportionnalité de la mise à la charge des équipements publics aux ZAC peu objectifé

La mise à la charge d'une ZAC des équipements publics doit cependant s'effectuer sous réserve du respect d'un principe de proportionnalité avec les besoins de la zone comme prévu par l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme. Ainsi, si la capacité des équipements d'infrastructures ou de superstructures excède les besoins de l'opération, seule la fraction du coût proportionnelle à ces besoins peut être mise à la charge de l'aménageur.

La chambre constate, notamment au titre des opérations Eurorennes ou Baud-Chardonnet, que le calcul de la portion mise à la charge de la ZAC résulte d'une décision ancienne, prise au démarrage de l'opération et selon des modalités non explicitées ou objectivées.

#### **4.1.4 Une stratégie foncière des concessions mise au service des objectifs de la politique de l'habitat de Rennes métropole**

Les conditions de cession foncière constituent l'un des éléments clés du modèle économique de toute concession d'aménagement. L'aménageur a ainsi la possibilité de répercuter le coût des équipements publics rendus nécessaires pour l'accueil des habitants ou des activités économiques, par le biais de la charge foncière des terrains qui seront cédés. La cession des terrains n'est cependant pas le seul levier : l'encadrement des droits à construire sur les projets d'initiative privée, est aussi un moyen de mettre des participations aux équipements publics à la charge des constructeurs, comme cela est le cas dans le cadre d'Eurorennes.

Dans le cadre de « Territoires », le programme local de l'habitat (PLH) défini par Rennes métropole a un rôle de cadrage des opérations d'aménagement. Il se décline ainsi par une convention d'application dans le cadre des opérations d'urbanisme, contractualisant les engagements des communes et des aménageurs pour la mise en œuvre d'objectifs adaptés selon chacune d'elle (voir *infra*). Ces objectifs se déclinent par une répartition des produits à commercialiser entre des produits libres, des produits aidés, et des produits régulés. Les conditions de cession foncière des produits aidés et des produits régulés sont ainsi strictement encadrées par le PLH, suivant la nature de l'opération (renouvellement urbain ou extension urbaine), les communes concernées (position au sein de l'armature urbaine, atteinte des objectifs de la loi SRU). La contractualisation déclenche les aides de Rennes métropole à l'opération.

Les bilans des opérations d'aménagement sont ainsi établis sur la base des prix de cession de charges foncières définies par le PLH pour certaines catégories de logements, la part des produits libres ne dépassant pas 50 % des programmes de logement à commercialiser et se situant souvent à 40 %. La charge foncière HT / m<sup>2</sup> pour les logements en locatif social est ainsi fixée à 275 €, à 350 € HT / m<sup>2</sup> pour des logements en accession maîtrisée ou en locatif intermédiaire. Pour les programmes en accession libre, elle varie à Rennes entre 400 et 500 € HT / m<sup>2</sup>.

En matière de cessions pour les surfaces de bureaux, Rennes métropole poursuit deux objectifs : fixer le bon niveau de prix en fonction de l'attractivité de la localisation et contribuer à l'équilibre économique de la concession. Les prix, qui peuvent donc varier, sont fixés par les instances spécifiques à chaque opération, la politique générale des prix pour les activités économiques faisant l'objet d'orientations stratégiques au moment de l'élaboration du schéma des activités économiques et en commission économie.

**Ainsi, la stratégie de cession foncière dans le cadre des concessions d'aménagement est clairement et prioritairement mise au service de la politique du logement et non d'une rentabilité ou d'un équilibre financier des concessions.**

## 4.2 Le pilotage exercé sur les opérations par les collectivités concédantes

Différents éléments, présents dans les contrats de concession, traduisent le contrôle des collectivités concédantes sur les opérations confiées à la société<sup>122</sup>. Tel est le cas de la participation prévue de la collectivité concédante à la CAO avec voix consultative ou lors de la réunion de jury ou de « toute autre instance décisionnelle de l'aménageur appelée à intervenir dans la procédure de passation ».

Les contrats de concession passés avec la commune de Rennes et Rennes métropole mentionnent les attentes précises dans la conduite des projets en fonction des enjeux et spécificités de chaque opération. Ceux conclus avec les autres communes sont davantage standardisés et intègrent des formulations qui laissent certains éléments à l'appréciation de la commune en cours d'opération, nécessitant donc que celle-ci s'en saisisse pour organiser un contrôle.

En matière de conduite et de pilotage de projets partagés avec les collectivités concédantes, la SPLA n'a pas arrêté de « modèle-type » d'organisation. Les principes du travail en commun sont posés lors des discussions préalables à l'entrée au capital de la collectivité en fonction de ses demandes.

Rennes métropole a mis en place un suivi spécifique pour chaque opération de concession par la désignation d'un chargé de suivi au sein du service aménagement, interlocuteur privilégié de la SPLA. Par ailleurs, une équipe projet technique est constituée au démarrage de l'opération, qui se réunit régulièrement. La métropole mobilise son service contrôle de gestion pour l'analyse de chaque compte-rendu annuel à la collectivité locale (CRACL) et lors de décisions importantes comme l'augmentation de capital.

---

<sup>122</sup> Cf par exemple : validation par la collectivité des études nécessaires, validation de la collectivité sur les avant-projets en matière d'équipements publics, accès permanent de la collectivité aux chantiers en cours et à tout document, validation par la collectivité concédante des attributaires, et des conditions (prix et modalités de paiement) des cessions, concessions d'usage, locations..., encadrement des modalités de consultation et des critères de sélection des attributaires de biens immobiliers, soumission à la ville des propositions de commercialisation des pieds d'immeubles (Rennes centre ancien), information de la collectivité sur la survenue de contentieux.

La commune de Rennes dispose d'une instance de validation inter-projets nommée GTATEC, devant laquelle les points de décision ou d'orientation sont présentés en fonction des besoins opérationnels. Des groupes opérationnels plus restreints auxquels participent les élus préparent ces réunions. Le comité d'attribution des droits à construire (CATC) décide en matière de choix des promoteurs et des cessions immobilières.

Pour les autres collectivités, le suivi du projet s'adosse parfois à la tenue des commissions municipales, parfois des comités de suivi ou de pilotage spécifiques sont mis en place.

**Ainsi, l'organisation de suivi des projets traduit une implication forte des collectivités actionnaires dans le cadre de la mise en œuvre des projets qu'elles ont délégués, la SPLA s'adaptant aux souhaits de chaque collectivité et n'ayant pas formalisé de méthode uniforme.**

### **4.3 Des modalités de gestion et de suivi des opérations bien organisées mais des processus à formaliser davantage**

#### **4.3.1 Les outils de pilotage et de suivi des opérations par la SPLA**

La gestion des opérations s'effectue via l'outil informatique GO7<sup>123</sup>. Ce logiciel permet une gestion intégrée des opérations et leur suivi par opération, interfacé avec le logiciel comptable Nuevo qui assure un suivi en temps réel de l'avancement des opérations au plan budgétaire et en trésorerie. Ce logiciel assure également le suivi de l'exécution des marchés. Il permet de garantir une correspondance entre les outils de gestion et les données comptables de l'opération sur l'ensemble des postes, et de fiabiliser les données des CRACL.

La SPLA dispose d'une comptabilité par programme pour ses opérations. Seule l'opération Rennes centre ancien fait l'objet d'une comptabilité analytique, en raison de la nécessité d'un suivi par immeuble.

Ce même outil permet également l'imputation par les équipes opérationnelles de leur temps de travail<sup>124</sup> aux différentes opérations, permettant ensuite la détermination globale des refacturations par le groupement d'employeurs et le GIE aux structures de « Territoires ». Il calcule également les rémunérations de la SPLA et permet aussi aux responsables d'opérations et aux chefs de projets d'établir des prospectives.

L'ensemble « Territoires » s'est doté d'un outil spécifique de pilotage du foncier, articulé avec le cadastre. Cet outil permet un suivi fin des acquisitions et des cessions dont les données sont fiabilisées par des mises à jour régulières des plans cadastraux.

---

<sup>123</sup> Éditeur Progisem.

<sup>124</sup> Les responsables d'opérations imputent les temps de travail par 10<sup>ème</sup> de journée.

#### **4.3.2 L'organisation des équipes opérationnelles et la formalisation des processus d'accompagnement des projets pour favoriser une approche en inter-projets**

L'organisation des équipes opérationnelles de « Territoires », portées par le groupement d'employeurs Territoire GE, est structurée depuis 2015 autour de sept chefs de projet encadrant des équipes constituées de responsables d'opérations, au nombre de 24<sup>125</sup>, et d'assistantes d'opérations, au nombre de 19, constituant des binômes en charge du déroulement des projets. Le portefeuille d'activité est réparti entre ces équipes en fonction du plan de charge, et non de manière thématique. L'équipe dédiée à l'opération Rennes centre ancien fait exception à cette règle et est portée directement par la SPLA. L'ensemble des équipes de « Territoires » s'intègre dans une organisation globale et transverse à toutes les structures (voir organigramme en annexe 3).

Les responsables d'opérations sont fortement responsabilisés sur la conduite des projets et assurent à la fois les acquisitions foncières, la conduite des études, la commercialisation, la rédaction des CRACL et des prévisions de dépenses et recettes (PRD), sous le contrôle de la secrétaire générale. Des fiches de postes ont été élaborées par « Territoires » pour ces différentes fonctions opérationnelles. Les fonctions support du GIE apportent une expertise ou un conseil ou jouent un rôle de vérification mais les processus s'exécutent largement au sein des groupes projets.

Un directeur opérationnel et du développement, dont le poste est porté par le GIE, est membre de l'équipe de direction. Il assiste le directeur général dans le pilotage stratégique de la société en assurant le suivi de sujets transverses et en structurant les réponses aux demandes des collectivités. Il n'a pas autorité hiérarchique sur les chefs de projets.

Il encadre certaines fonctions transverses aux équipes opérationnelles : communication, mission foncière, appui à la rénovation énergétique et mission construction. Les quote-part de temps de travail de ces missions transverses sont imputées également au bilan des opérations concernées.

L'une des missions du directeur opérationnel est de venir en appui à la création d'une culture professionnelle au sein des équipes opérationnelles. Cela se traduit par des réunions métiers organisées tous les deux mois environ, par des formations, par la mise à disposition de divers outils, dont ceux proposés par le réseau SCET.

Des fiches de procédures internes sont également mises à disposition, telles les deux notes concernant d'une part, la consultation des promoteurs et d'autre part, les procédures de remise d'ouvrages aux collectivités. Ainsi, une certaine harmonisation des pratiques est souhaitée, tout en préservant le choix des collectivités concédantes, élément considéré par la SPLA comme n'étant pas toujours conciliable avec cette harmonisation des pratiques. La SPLA apparaît ainsi partagée entre les nécessités de sa propre structuration et les relations bilatérales avec les collectivités concédantes, dont elle semble considérer qu'elles doivent primer. Par exemple, les comités de pilotage des projets ne font pas systématiquement l'objet de comptes-rendus écrits selon les projets et ce qui est convenu avec les collectivités, ce qui peut nuire aux remontées d'information à la gouvernance de la SPLA ou à la capitalisation des pratiques en inter-projets.

---

<sup>125</sup> 9 responsables d'opérations expérimentés, 8 responsables d'opérations confirmés (3 à 5 ans d'expérience), 7 responsables d'opérations junior (moins de 3 ans d'expérience).

Ainsi, l'ensemble des méthodes d'accompagnement des projets d'aménagement par la SPLA n'a pas été formalisé dans un guide interne ou dans le cadre d'une démarche qualité. Cette formalisation apparaît donc assez empirique et progressive en fonction de la disponibilité des équipes.

**Au regard de la grande complexité des procédures menées dans le cadre des projets d'aménagement, conjuguée à l'organisation décentralisée de la SPLA, la chambre considère qu'il serait souhaitable de formaliser les méthodes de travail pour s'assurer de leur bonne appropriation par les responsables d'opération, pour effectuer des rappels de régularité et afin d'assurer un partage de pratiques de conduite d'opération. Cela pourrait également permettre de faire arbitrer certains choix par les collectivités concédantes au-delà d'une vision au « cas-par-cas ».**

---

### CONCLUSION DE LA PARTIE

---

*Les opérations confiées à la SPLA sont exclusivement aux risques des collectivités concédantes, qui y apportent des garanties sous différentes formes et des financements importants, y compris en participation d'équilibre. Ces opérations sont très fortement cadrées par les objectifs de la politique de l'habitat de la métropole qui impose des niveaux de charges foncières pour les logements sociaux et régulés, ainsi que des objectifs quantitatifs de production de logements. Ainsi, l'objectif premier n'est pas la rentabilité financière de ces opérations, mais l'outil qu'elles constituent pour répondre aux enjeux en matière d'habitat ou d'implantation d'activités.*

*Si l'organisation et le suivi des opérations par la SPLA sont satisfaisants, le constat est fait d'un manque de formalisation des processus d'accompagnement des projets. La SPLA privilégie une approche bilatérale avec les concédants dans la conduite des opérations, au détriment de l'harmonisation des pratiques. Elle organise peu de capitalisation et de partage des enseignements inter-projets, alors qu'elle appartient à l'ensemble « Territoires », conçu comme une boîte à outil au service de la politique métropolitaine d'aménagement, et devrait ainsi mieux valoriser ses méthodes d'accompagnement et ses approches. Or, les opérations d'aménagement se complexifient sans cesse et doivent intégrer des dimensions spécifiques liées notamment au renouvellement urbain ou au développement durable.*

---

## 5 UNE INFORMATION SUR LE SUIVI DES OPÉRATIONS À RENFORCER

### 5.1 Des comptes-rendus annuels à compléter

Une concession est un processus de délégation de la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement par une collectivité à une structure concessionnaire. Elle s'accompagne pour la personne publique d'un lissage de ses participations financières sur la durée de la concession et nécessite donc une lisibilité de l'opération, corollaire de ce processus de délégation, via une information adéquate de la collectivité et de son organe délibérant.

L'article L. 300-5 du code de l'urbanisme a donc prévu que le concessionnaire doit fournir chaque année un compte-rendu financier, le CRACL<sup>126</sup>. Les éléments prévus sont bien présents dans les CRACL élaborés par la SPLA. Le bilan prévisionnel des activités et le plan de trésorerie présentent trois types de données : le montant total des dépenses, recettes et trésorerie nécessaires à la réalisation de la concession, les projections étant cependant précisées sur les trois à cinq prochaines années et pas au-delà ; les montants réalisés au 31 décembre ; les montants restants à réaliser par exercice ou de manière globale. Le même article ajoute que « l'ensemble de ces documents est soumis à l'examen de l'organe délibérant du concédant ».

Si les CRACL sont globalement conformes aux obligations législatives, leur contenu et leur mode de présentation appelle des remarques quant à l'objectif qu'ils sont censés viser : celui d'une information accessible et lisible de l'organe délibérant de la collectivité concédante.

Alors que les documents présentés sont des extrêmement fournis et détaillés, ils présentent les événements intervenus durant l'année de manière assez descriptive. À aucun moment ne sont rappelées les clés d'équilibre du modèle économique de la concession telles que validées au démarrage de l'opération, par comparaison avec le point d'étape présenté. Les données antérieures sont ainsi limitées à l'exercice précédent, ce qui ne permet pas une vision de l'évolution du projet depuis son origine.

Cette insuffisance de vision rétrospective concerne aussi les données d'avancement physique des opérations qui évoluent au fil de la vie du projet. Ainsi, les prévisions de recettes se basent sur des projections de cessions foncières réalisées en fonction d'une programmation de construction qui évolue au regard des besoins et du marché. Ces évolutions sont discutées et arbitrées au sein des comités de pilotage des opérations, influant donc sur le déroulement et l'équilibre des opérations, sans que la présentation des CRACL ne permette de mesurer l'ampleur et la nature de ces changements par rapport au programme d'origine.

---

<sup>126</sup> Le bilan prévisionnel actualisé des activités, objet de la concession, faisant apparaître, d'une part, l'état des réalisations en recettes et en dépenses et, d'autre part, l'estimation des recettes et dépenses restant à réaliser ; le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération ; un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice.

Enfin, des évolutions de périmètre de maîtrise d'ouvrage sont constatées dans le cadre de plusieurs opérations (portage de certains équipements, portage de travaux d'infrastructures primaires), sans que ces évolutions soient clairement rappelées et explicitées.

Ainsi, cette vision d'ensemble ne peut résulter que du croisement entre des informations réparties entre le dossier de réalisation initial et le cas échéant les modificatifs, les différents CRACL et le traité de concession et ses avenants.

Concernant le reste à réaliser, il n'est pas toujours détaillé par année ne permettant pas d'apprécier le déroulement à venir du projet dans le cadre d'une prospective financière.

Ce manque de précision est également constaté pour les participations des collectivités, en raison d'une formulation floue et récurrente adoptée dans les traités de concession indiquant que « *cette participation pourra faire l'objet de versements annuels définis en fonction des besoins, tels qu'ils apparaissent dans les prévisions budgétaires actualisées définies (au sein des CRACL)* ». Pour autant, aucun argumentaire n'est développé dans les CRACL pour justifier du rythme souhaité des versements des collectivités, information qu'il serait nécessaire de fournir à l'organe délibérant<sup>127</sup>.

**Ainsi, dans leur forme actuelle, les CRACL ne sont pas des outils d'information suffisamment éclairants au service du suivi et du pilotage par l'organe délibérant de la collectivité concédante. La chambre recommande à la SPLA de revoir le mode de présentation des CRACL afin de permettre une lisibilité de la situation des concessions pour la collectivité concédante et son organe délibérant, en y intégrant les éléments d'explication sur les choix opérés en matière de versement des participations, d'avances ou d'emprunt.**

**Recommandation n° 9.** : Adapter la présentation des CRACL afin de donner une plus grande lisibilité aux collectivités concédantes sur le déroulement de l'opération, en particulier en y incluant une vision rétrospective.

## 5.2 Illustrations des problématiques de lisibilité des opérations

Trois opérations importantes ont été examinées, sélectionnées parmi les plus rémunératrices pour la SPLA et au degré d'avancement financier significatif : les ZAC Eurorennes, Baud-Chardonnet et Rennes centre ancien. La ZAC Eurorennes concerne le réaménagement d'un quartier autour de la gare de Rennes avec des modalités spécifiques de contractualisation avec les acteurs privés, le foncier n'étant que marginalement détenu par le concédant. La ZAC Baud-Chardonnet concerne l'aménagement d'un nouveau quartier dans une friche urbaine dont les collectivités détiennent la maîtrise. Enfin, l'opération Rennes centre ancien est spécifique dans son déroulement et son modèle économique avec des modalités particulières de rémunération. Les éléments descriptifs de ces opérations sont présentés en annexe.

<sup>127</sup> Voir par exemple dans le CRACL 2021 de la ZAC Eurorennes en page 45 « le plan de trésorerie a été établi avec le principe de versements d'avances de Rennes métropole (...) pour un total de 10 500 000 € » dont le détail des versements suit. Est ensuite indiqué sans éléments d'explication « Remboursements à partir de 2024 jusqu'en 2027 ».

## 5.2.1 L'absence de vision rétrospective dans les CRACL

### 5.2.1.1 Une absence de vision rétrospective au plan financier

Les CRACL ne rendent pas compte de l'évolution du plan de financement des projets depuis l'origine. Ainsi, pour le projet Eurorennes, le plan de financement prévisionnel initial s'élevait à 124,4 M€ HT de dépenses, montant porté à 133,7 M€ HT par le dernier dossier modificatif, du fait d'une augmentation prévue des postes études (+ 1 M€), acquisitions foncières (+ 4,4 M€) et travaux (+ 8,9 M€). Ces éléments ne figurent pas dans les CRACL. De même, en matière de recettes, alors que l'année 2017 a été une année importante en termes de recettes de cessions foncières (près de 8 M€), les années suivantes n'ont quasiment pas généré ce type de recettes. Ce sont ainsi les seules participations du concédant qui ont permis de contribuer au chiffre d'affaires.

On peut faire le même constat concernant le projet Baud-Chardonnet. La comparaison avec le plan de financement d'origine et son évolution sur les dernières années montre que le montant total de l'opération a augmenté de 19,3 M€, en raison de changements de maîtrise d'ouvrage qui ne sont pas clairement explicités. Les prévisions de recettes liées aux cessions de terrain s'établissent désormais à plus de 78 M€, à comparer aux 72,3 M€ prévus initialement, traduisant la densification du projet et une stratégie de cessions à des prix plus élevés pour les produits libres.

Il faut également préciser que la ZAC ne contribue pas au financement des équipements de superstructures (école, crèche, équipement sportif, etc.) et qu'il manque une présentation totalement consolidée de l'opération au regard des nombreuses évolutions de périmètre de maîtrise d'ouvrage confiée à l'aménageur. Par ailleurs, dans la perspective de l'extension de l'urbanisation sur la plaine de Baud, des études complémentaires ont été confiées à la SPLA pour un budget prévisionnel de 146 500 €, alors que la question n'est pas tranchée de savoir si ce projet se traduira par une nouvelle concession ou par l'adaptation de l'existant.

### 5.2.1.2 Une absence de vision rétrospective au plan de l'avancement physique

L'appréciation sur l'avancement du projet ne peut se réaliser que par référence au dossier de réalisation. Il s'avère que le nombre de logements livrés est très inférieur au planning qui avait été prévu initialement qui envisageait plus de 1 000 logements livrés à l'horizon 2021. Au 31 décembre 2021, 59 logements sont livrés et 230 sont en chantier.

Outre la maîtrise d'ouvrage du parking gare sud, confiée à la SPLA et financée par la métropole, le dossier de réalisation fait apparaître la répartition des maîtrises d'ouvrages et des prises en charge financière en matière de réseaux primaires et secondaires. Ces interventions sont particulièrement imbriquées entre l'aménageur, la commune de Rennes et la métropole.

Cette répartition a été amendée par le dossier de réalisation modificatif de 2015 visant à prendre en compte les transferts de compétences intervenus entre la commune de Rennes et la métropole et de supprimer la réalisation de la passerelle Féval/Beaumont du projet. En septembre 2021, un nouveau dossier modificatif a été validé afin d'intégrer à la maîtrise d'ouvrage de l'aménageur la réalisation d'aménagements de la rue de l'Alma.

Il aurait été pertinent que le périmètre dévolu au concessionnaire, et son articulation avec les interventions de la collectivité concédante, soient justifiés sur la base de principes de répartition clairement explicités, ce qui n'est pas le cas. Il aurait également été utile de disposer d'une vision financière consolidée sur une telle opération. Les comptes-rendus annuels sont ainsi partiels de ce point de vue puisqu'ils se concentrent sur le strict périmètre de la concession. Par ailleurs, le suivi de l'exécuté par rapport aux prévisions initiales est rendu difficile alors que des transferts de maîtrises d'ouvrages et des précisions sur le programme des équipements publics sont progressivement réalisés.

Globalement, en isolant la participation au titre du parking gare sud définie depuis l'origine, la participation de Rennes métropole est restée stable par rapport aux prévisions initiales de 24,3 M€. Mais cette participation, intégrant initialement une participation d'équilibre de 19,8 M€, s'est diversifiée pour venir contribuer à différents équipements publics mis à la charge de la ZAC, la participation d'équilibre ayant été ramenée à 14,15 M€. Les bascules progressives de maîtrise d'ouvrage se sont imposées dans la pratique alors que la définition initiale du périmètre de la concession était trop imbriquée avec celui laissé à l'initiative du concédant.

**Tableau n° 21 : Évolution des participations de Rennes métropole et de Rennes à la concession**

En €	Traité de concession	Avenant 1	Avenant 2	Avenant 3	Avenant 4
<b>Apports de Rennes métropole</b>					
Participation pour le bus en site propre	4 495 550	4 495 550	4 495 550	5 288 350	5 288 350
Aménagement gare		482 000	482 000	482 000	482 000
Parking sud gare		20 317 149	20 445 140	20 445 140	20 445 140
Chauffage urbain		3 040 000	3 040 000	3 195 000	3 195 000
Voierie primaire de ZAC					1 220 835
Participation d'équilibre	19 832 574	13 587 805	13 737 805	13 737 805	14 150 805
<b>Total Rennes métropole</b>	<b>24 328 124</b>	<b>41 922 504</b>	<b>42 200 495</b>	<b>43 148 295</b>	<b>44 782 130</b>
<b>Apports de la commune de Rennes</b>					
Apports de terrains	-	11 607 598	11 607 598	11 607 598	11 607 598
Pôle échanges multimodal	-	1 145 000	1 145 000	1 145 000	1 145 000
Etudes complémentaires sur le secteur Colombier	-		150 000	150 000	150 000
Voierie primaire de ZAC Ginguéné Féval	-				105 000
<b>Total Commune de Rennes</b>	<b>-</b>	<b>12 752 598</b>	<b>12 902 598</b>	<b>12 902 598</b>	<b>13 007 598</b>

Source : traité de concession et avenants.

### 5.2.1.3 Baud-Chardonnet

Des évolutions importantes du périmètre de la maîtrise d'ouvrage confiée à l'aménageur ont entraîné des évolutions importantes de participation des collectivités concédantes.

Le projet initial était également construit avec une imbrication forte des périmètres de la collectivité, qui souhaitait conserver une maîtrise technique, et de celui de l'aménageur. Mais cette partition n'a pas résisté à l'épreuve des faits et à l'efficacité de l'organisation des travaux. Différents aménagements ont été confiés progressivement à la SPLA, y compris ceux des voiries et une partie des réseaux primaires (qui dépassent l'intérêt de la zone), les travaux liés au réseau de chauffage urbain à partir de 2018, qui devaient à l'origine être portés par les services et le budget municipal ou par la métropole suite à ses prises de compétence. Le portage des travaux de chauffage urbain a également été confié à la SPLA, ainsi que le redimensionnement du réseau d'assainissement pour assurer la desserte de la ZAC ViaSilva.

L'aménagement des plages de Baud est également venu s'ajouter en 2019. Ce projet dépasse l'intérêt de la zone, la commune de Rennes souhaitant en faire une destination pour l'ensemble des rennais. Ces adaptations ont nécessité des avenants<sup>128</sup> au traité de concession, avec la mise en place de certaines participations financières pour compenser le portage de ces coûts par la ZAC, des évolutions ayant aussi été induites par les transferts de compétences à Rennes métropole.

Toutes ces évolutions, qui ont modifié de manière importante le périmètre de la maîtrise d'ouvrage de la SPLA, sont très peu exposées dans les CRACL et nécessitent pour en avoir une vision d'ensemble, une relecture des différents avenants au traité de concession.

Un tableau récapitulatif de la répartition des maîtrises d'ouvrages entre la commune, la métropole et la SPLA au fil du projet serait très utile dans le CRACL afin d'appréhender la globalité de l'opération. Le tableau ci-dessous retranscrit ces évolutions entraînées par les avenants au traité de concession, qui ont accru très fortement le périmètre du portage financier de la SPLA (+ 17,5 M€) et modifié de manière très importante également les flux financiers avec la collectivité concédante et la métropole qui doivent apporter 16,5 M€ en participations pour ces équipements.

---

<sup>128</sup> Cf. avenant n°1 pour le réseau de chaleur, avenant n°2 pour les travaux de terrassement, de voirie et d'assainissement pour la section de l'axe des gares comprise entre l'avenue Jorge Semprun et la VS1 d'une part et la section V1 – boulevard Villebois Mareuil d'autre part, avenant n°3 pour les travaux de réseaux souples et d'eau potable, avenant n°4 pour prendre en compte les évolutions de compétence de Rennes métropole suite à la loi MAPTAM et pour intégrer l'aménagement du parc en bord de Vilaine. L'avenant n°5 a quant à lui intégré la réalisation de missions d'études pour la refonte du projet de ZAC Baud-Chardonnet sur ses franges est et ouest.

**Tableau n° 22 : Traductions financières des évolutions de maîtrise d'ouvrage dans l'opération Baud-Chardonnet**

<i>En M€</i>	Portage par la ZAC	Participation collectivité (ou Rennes métropole)	Portage collectivité	Participation ZAC versée à la collectivité
<i>Voies internes à la ZAC, réseaux espaces verts</i>	24,4	1,9		
<i>Equipements publics de superstructures</i>			21,6	
<i>Infrastructures primaires de ZAC</i>			22	2,6
<i>Réseau de chauffage urbain</i>			11,9	1,7
<b>Total initial</b>	<b>24,4</b>	<b>1,9</b>	<b>55,5</b>	<b>4,3</b>
<i>Avenant 1 : adaptation de la participation de la ZAC à 1,88 M€ au réseau de chauffage urbain</i>				0,18
<i>Avenant 2 : confie la MO d'infrastructures primaires à la SPLA pour 0,74 M€</i>	0,74		-0,74	-0,74
<i>Avenant 2 : surcote réseau d'assainissement pour le transit des effluents de ViaSilva et en confie la responsabilité à la SPLA</i>	0,55	0,55		
<i>Avenant 3 : confie la MO d'infrastructures primaires à la SPLA</i>	0,42		-0,42	-0,42
<i>Avenant 4 : confie la MO des infrastructures primaires (dont réseau de chaleur réalisés à partir du 1/1/2018). 10,3 M€ de travaux transférés à la SPLA. Participation Rennes métropole de 8,6 M€ déduction des voiries secondaires et travaux d'espaces verts.</i>	10,3	8,6	-10,3	-1,44
<i>Avenant 4 confie la réalisation du parc des berges de la Vilaine à la SPLA avec une participation de 5,5 M€ de la commune.</i>	5,5	5,5		
<b>Nouveau total :</b>	<b>41,91</b>	<b>16,55</b>	<b>44,04</b>	<b>1,88</b>

Source : chambre régionale des comptes d'après les avenants au traité de concession.

## 5.2.2 Des évolutions dans les programmes de construction sans dossier modificatif

Le dossier de réalisation adopté en 2012 pour la ZAC Eurorennes prévoyait la réalisation de 277 000 m<sup>2</sup> de surfaces de plancher, réparties entre des bureaux pour 124 000 m<sup>2</sup>, des logements pour 114 000 m<sup>2</sup>, des commerces pour 16 000 m<sup>2</sup>, des services en particulier d'hôtellerie pour 13 000 m<sup>2</sup> et divers équipements. Le programme de construction de la ZAC n'a pas été modifié par la suite, le dossier de réalisation modificatif adopté en juillet 2021 indiquant que « le programme des constructions du dossier de réalisation est inchangé »<sup>129</sup>. Pour autant, si l'on compare le programme des constructions défini par le dossier de réalisation, et les chiffres indiqués par les CRACL, on constate une évolution avec une diminution du programme de bureaux et une augmentation des surfaces de logements d'environ 17 000 m<sup>2</sup> de surface de plancher.

<sup>129</sup> Dossier de réalisation modificatif juillet 2021, partie 2 « programme des constructions », page 1.

Le nombre de logements prévus est ainsi passé de 1 420 à 2 257. Le CRACL de 2021 indique pour cette année-là des facteurs d'évolution du nombre de logements issus du travail de programmation Féval/Blériot et de la pointe est de Solférino : augmentation du nombre de 28 logements pour la tour Féval, programmation d'une résidence étudiante de 240 logements en remplacement d'une programmation initiale de 95 logements.

**Tableau n° 23 : Exécution du programme de construction de la ZAC Eurorennes**

	Programme de construction du dossier de réalisation	Programme indiqué au CRACL 2021	Livrés	En chantier	À l'étude	Total engagés	Non engagés
Bureaux (m <sup>2</sup> )	124 000	102 378	41 270	12 458	35 325	889 053	13 325
Logements (m <sup>2</sup> )	114 000	131 573	4 097	11 122	43 714	58 933	72 640
Logements en nombre	<b>1 420</b>	<b>2 257</b>	59	230	999	1 288	969
Commerces (m <sup>2</sup> )	16 000	26 471	1 713	1 370	6 668	9 751	16 720
Services (dont hôtellerie) (m <sup>2</sup> )	13 000	9 100	3 429		251	3 680	5 420
Équipements divers (m <sup>2</sup> )	9 500	10 376	10 376			10 376	
<b>TOTAL en m<sup>2</sup> SP</b>	<b>276 500</b>	<b>279 898</b>	<b>60 885</b>	<b>24 950</b>	<b>85 958</b>	<b>171 793</b>	<b>108 105</b>

Source : dossier de réalisation et CRACL 2021.

Des évolutions sont également constatées dans la définition des objectifs liés au PLH. Le dossier de réalisation prévoyait une part de 50 % de logements aidés (20 % en accession sociale, 25 % en locatif social, 5 % en locatif intermédiaire) et 50 % de logements non aidés dont 15 % en moyen de gamme. Les objectifs indiqués par le CRACL de 2021 comprennent une part de logements aidés de 40 % et une part de logements non aidés de 60 %, dont 20 % de produits régulés. Or, en l'espèce, la convention PLH n'a jamais été signée pour l'opération Eurorennes, les arbitrages ayant été pris en CATC.

La SPLA indique ne pas avoir procédé à l'élaboration d'un dossier de réalisation modificatif, le programme de construction demeurant dans l'enveloppe de m<sup>2</sup> prévue au départ. Pourtant, ce programme ayant été modifié significativement dans son contenu, la transparence aurait dû conduire à proposer un tel dossier modificatif à la validation de l'organe délibérant de la collectivité concédante. Le dossier de réalisation modificatif adopté en juillet 2021 aurait été l'occasion de valider ces évolutions.

À son démarrage en 2004, l'opération Baud-Chardonnet avait pour objectif la livraison de 2 100 logements collectifs et une centaine de maisons de ville pour une surface de 187 000 m<sup>2</sup>, 15 000 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, 84 000 m<sup>2</sup> de surfaces à vocation tertiaire (dont 36 000 m<sup>2</sup> sur le site universitaire). En 2010, le dossier de réalisation<sup>130</sup> voté par le conseil municipal, avait fixé un objectif de 2 580 logements neufs. En 2018, le dossier de réalisation modificatif<sup>131</sup> fixe un objectif de livraison de 2 700 logements, soit 120 de plus qu'en 2010, objectif traduit dans la convention de contractualisation du PLH 2015-2020. Ces logements se répartissent en 2 550 collectifs, 100 dits intermédiaires, et 50 en individuels groupés pour 25 % de logements locatifs aidés, 15 % en accession sociale, 20 % en produits régulés et 40 % en accession libre. La densité pour le projet Baud-Chardonnet est alors fixée à 79 logements par hectare, la commune de Rennes s'étant engagée à respecter un seuil minimal de 45 logements par hectare dans le cadre du PLH 2015-2020. Le CRACL de l'année 2021 fait état de ce que le projet prévoit désormais la construction de 2 823 logements, pouvant accueillir à terme 5 400 nouveaux résidents. Cette évolution aurait dû faire l'objet au préalable d'un dossier de réalisation modificatif.

### **5.2.3 Des mises à la charge des ZAC d'équipements publics dont la proportionnalité n'est pas justifiée**

La ZAC Eurorennes, comme classiquement, contribue à la prise des équipements publics sous deux formes : d'une part, par la prise en charge directe via le bilan de la ZAC, d'autre part, par des versements de l'aménageur à la collectivité concédante pour des travaux dont elle a conservé la maîtrise d'ouvrage et qui vont bénéficier à la ZAC. Comme indiqué précédemment, cette prise en charge doit être proportionnelle aux besoins des usagers de la ZAC, ce qui nécessite d'être objectivé.

Les participations versées par l'aménageur à la collectivité concédante concernent d'une part la quote-part des travaux de chauffage urbain réalisés sur le secteur Paul Féval (655 00 €), d'autre part, à la participation aux travaux de l'escalier du 19B rue de Chatillon (210 780 €) sans que le mode de calcul de ces mises à charge de la ZAC soit tracé et explicité.

---

<sup>130</sup> Cf. l'article R. 311-7 du code de l'urbanisme « *La personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone constitue un dossier de réalisation approuvé, (...) par son organe délibérant. Le dossier de réalisation comprend : a) Le projet de programme des équipements publics à réaliser dans la zone ; lorsque celui-ci comporte des équipements dont la maîtrise d'ouvrage et le financement incombent normalement à d'autres collectivités ou établissements publics, le dossier doit comprendre les pièces faisant état de l'accord de ces personnes publiques sur le principe de la réalisation de ces équipements, les modalités de leur incorporation dans leur patrimoine et, le cas échéant, sur leur participation au financement ; b) Le projet de programme global des constructions à réaliser dans la zone ; c) Les modalités prévisionnelles de financement de l'opération d'aménagement, échelonnées dans le temps.* »

<sup>131</sup> Voir le dossier de réalisation modificatif et la délibération du conseil municipal de Rennes du 29 janvier 2018.

La particularité du projet Eurorennes tient à l'intégration au bilan de la ZAC des aménagements de la nouvelle gare de Rennes (le paysage construit) ainsi que la restructuration de voiries structurantes (boulevard de Colombier, rue Raoul Dautry, boulevard de Beaumont, place de la gare, boulevard Solférino, rue de l'Alma) afin de les adapter à la circulation des transports en commun à raccorder au pôle d'échanges multimodal. Les travaux relatifs au paysage construit se sont élevés à 4,2 M€, tandis que le budget prévisionnel relatif aux axes structurants s'élève à 9 M€. 50 % de ces équipements ont été mis à la charge de la ZAC Eurorennes, générant une participation fixée à 4,5 M€. Le questionnement tient ici à l'absence de justification de l'intégration de ces travaux relatifs à ces différents boulevards adjacents à la gare au sein du périmètre de la ZAC et du niveau de mise à la charge de la ZAC défini à 50 %, niveau non explicité au regard du principe de proportionnalité requis par l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme.

Or, on peut douter que ces aménagements, dont l'intérêt se mesure à l'échelle de l'agglomération et même au niveau régional comme souligné par le dossier de réalisation (« plus grand pôle d'échanges multimodal de Bretagne »), bénéficient à un tel niveau de 50 % aux habitants et usagers de la ZAC au regard du périmètre de la zone et des constructions prévues. Cette mise à la charge de la ZAC revient pour la collectivité concédante à externaliser des travaux dont elle aurait dû assurer le portage et d'en faire porter la charge financière sur la durée de la réalisation de la ZAC. De même, l'aménagement des plages de Baud, non prévue à l'origine du projet, a été inclus au bilan de la ZAC. Cette intégration génère une participation à 100 % de la commune de Rennes pour 5,5 M€, ce montant ayant été défini sur la base du surplus généré par cet aménagement par comparaison avec le montant initial de travaux prévu au bilan de la ZAC. L'aménagement des plages de Baud a également été financé en réorientant une enveloppe de 977 951 € non utilisée sur la ligne « dépollution ». Ainsi, le montant de participation de la commune n'a pas été défini au regard d'une quote-part objectivée par référence aux besoins des usagers, mais apparaît comme la résultante d'un arrangement entre la collectivité et l'aménageur.

L'article 5 du traité de concession prévoit les conditions du suivi financier spécifique des « opérations non prévues dans la présente concession d'aménagement »<sup>132</sup>. Les modifications de maîtrise d'ouvrage ayant généré des avenants au traité de concession, cet article 5, qui visait à permettre d'assurer un suivi de ces missions complémentaires, n'est jamais activé en pratique, ces missions nouvelles étant alors intégrées aux missions de l'aménageur et ne sont donc plus considérées comme « non prévues ».

Il est ainsi constaté que le transfert de la réalisation des aménagements primaires à l'aménageur, que la collectivité doit prendre en charge à 100 %, ne fait ainsi pas l'objet d'un suivi financier spécifique, ne permettant pas de vérifier la réelle couverture de ces montants par la participation de la collectivité.

---

<sup>132</sup> Cet article prévoit que « les travaux et tâches qui ne relèvent pas de la mission de l'aménageur, telle qu'elle est définie à l'article 2 ci-dessus, pourront être le cas échéant, confiées à l'aménageur par la ville » (...), le financement de ces « opérations particulières faisant l'objet des alinéas 1 et 2 du présent article, et la rémunération supplémentaire de l'aménageur y afférente sont exclus du bilan financier de l'opération, objet de la présente concession et font l'objet d'une comptabilisation distincte ».

#### **5.2.4 Des arbitrages réalisés en matière de cession foncière non explicités dans les CRACL**

Dans le cadre d'Eurorennes, les montants de charges foncières prévisionnels par type de programme sont de 600 € HT / m<sup>2</sup> pour les logements en accession libre, soit un montant plus élevé que celui défini au départ par le dossier de réalisation (550 € HT / m<sup>2</sup>). Ils sont de 350 € HT / m<sup>2</sup> pour les logements régulés, de 275 € HT / m<sup>2</sup> pour les logements en accession aidée, le locatif intermédiaire ou le locatif social conformément au PLH. Pour les commerces, équipements et services, le prix est de 150 à 200 € HT / m<sup>2</sup>. Pour les bureaux, le prix est de 350 € HT / m<sup>2</sup> ce qui peut apparaître assez bas pour un quartier d'affaires d'un haut niveau de standing. Il n'a pas été possible d'identifier un document de stratégie foncière en la matière, la métropole ayant précisé que ces arbitrages sur les niveaux de cession de charges foncières étant réalisés dans les groupes de pilotage des projets, la « *politique générale des prix pour les activités économiques fait l'objet d'orientations stratégiques au moment de l'élaboration du schéma des activités économiques et en commission économie* ».

Dans le cadre de Baud-Chardonnet, les prix de cession des logements aidés et régulés ont été adaptés suite à l'adoption du PLH 2015-2020. Pour les cessions de surfaces de bureaux, le niveau de prix prévisionnel fixé à 250 € HT / m<sup>2</sup> apparaît peu élevé. Une augmentation de 50 € HT / m<sup>2</sup> du prix de cession des surfaces destinées aux bureaux pourrait générer 2,4 M€ de recettes supplémentaires. La SPLA a indiqué que la commune de Rennes a souhaité créer dans cette zone une offre de bureaux différente de celle d'Eurorennes ou de ViaSilva en permettant l'accès à des entreprises plus modestes, d'activités émergentes ou d'entreprises de l'économie sociale et solidaire qui ne pourraient supporter les mêmes coûts de foncier, objectif qui a donc prévalu sur celui d'une rentabilité financière de l'opération. En matière de commerces, services et équipements publics, un prix unique de cession à 100 € HT du m<sup>2</sup> est défini, qui a pour objectif de faciliter l'implantation de commerces et services de proximité, mais qui prive la collectivité d'un levier de négociation selon la typologie d'activité concernée. Ces éléments d'arbitrage réalisés dans l'année ne figurent pas dans les CRACL.

#### **5.2.5 Une gestion de trésorerie qui ne rend pas lisible le recours aux avances ou aux emprunts**

Le traité de concession Eurorennes<sup>133</sup> prévoit que l'aménageur établit chaque année un plan global de trésorerie actualisé, faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération. Il doit présenter les excédents ou les déficits de trésorerie, le montant des emprunts (annuités à rembourser, ou encaissements), les éventuelles avances reçues et, le cas échéant, le montant de la participation due par Rennes métropole à l'aménageur au cours de l'exercice. Au-delà des recettes liées à l'opération (loyer, cession et participation), le traité de concession prévoit deux autres recettes : les emprunts et les avances de la collectivité.

---

<sup>133</sup> Article 22 du traité de concession.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a confirmé le mode de fonctionnement adopté en matière de recours aux avances prévues en lien avec le concédant, ce recours étant optimisé en fonction des contraintes du déroulement du projet, des capacités financières du concédant et de l'optimisation des frais financiers pour le concessionnaire. La chambre note que ces éléments d'arbitrage ne sont pas explicités dans les CRACL.

Or, l'article L. 1523-2 § 4 du CGCT définit les conditions dans lesquelles le concédant peut consentir des avances<sup>134</sup> : celles-ci doivent être justifiées par un besoin de trésorerie temporaire de l'opération ; elles doivent être en rapport avec les besoins réels de l'opération mis en évidence par le CRACL ; elles doivent faire l'objet d'une convention approuvée par l'organe délibérant du concédant qui précise leur montant, leur durée, l'échéancier de leur remboursement ainsi que leur rémunération éventuelle ; enfin, un bilan de la mise en œuvre de ces conventions doit être annexé au CRACL.

#### 5.2.5.1 Projet Eurorennes

En matière de versement des avances, on peut s'interroger sur le respect des deux premières conditions posées par l'article du CGCT précité. Il apparaît que le montant total des avances et leur calendrier de versement défini dans le CRACL 2013 n'ont jamais été remis en cause (cf. annexe 5, tableau n°12). Au regard de la complexité de cette opération, il semble difficile de définir aussi précisément « les besoins réels de l'opération » pour une période de cinq ans. Les CRACL n'apportent aucune explication sur la justification de ces avances<sup>135</sup>. Les seules informations sont financières : montant de l'avance, date de versement. Il est également précisé que ces avances sont remboursables sans intérêt.

Ces avances constituent davantage une facilité de financement accordée par la collectivité qu'un véritable apport spécifique destiné à pallier un « besoin de trésorerie temporaire ». On constate que les avances ont été versées entre 2013 et 2018, période durant laquelle la SPLA n'a contracté qu'un emprunt de 2 M€ versés en 2013. Les avances étant allouées sans intérêt, elles ont été versées en début d'opération afin d'en limiter les coûts. Les emprunts ont été reportés à une période ultérieure où l'état d'avancement de la ZAC permettra de supporter les frais financiers (cf. annexe 5, tableau n°13).

---

<sup>134</sup> Article L. 1523-2 4° « Les conditions dans lesquelles le concédant peut consentir des avances justifiées par un besoin de trésorerie temporaire de l'opération ; celles-ci doivent être en rapport avec les besoins réels de l'opération mis en évidence par le compte rendu financier visé à l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ; ces avances font l'objet d'une convention approuvée par l'organe délibérant du concédant et précisant leur montant, leur durée, l'échéancier de leur remboursement ainsi que leur rémunération éventuelle ; le bilan de la mise en œuvre de cette convention est présenté à l'organe délibérant du concédant en annexe du compte rendu annuel à la collectivité ; ».

<sup>135</sup> CRACL Eurorennes 2017 p.39.

Les emprunts constituent la variable d'ajustement du plan de trésorerie. Chaque année, les CRACL présentent les emprunts nécessaires au financement de l'opération. Ils précisent : le nombre d'emprunts envisagé, leur montant total et l'année où le capital sera versé. Depuis 2017, ces éléments ont fortement évolué, traduisant la difficulté de la SPLA à élaborer un plan de trésorerie fiable, et par là même à réduire ses frais financiers<sup>136</sup>. Ce constat a déjà été effectué à propos de la mutualisation des trésoreries des opérations (point 3.2.4.2.) ainsi que l'absence d'outil dédié à la gestion de trésorerie, d'où la recommandation à la SPLA de se doter d'un plan de trésorerie infra-annuel et pluriannuel<sup>137</sup>.

#### 5.2.5.2 Projet Baud-Chardonnet

En matière de trésorerie, la situation de l'opération Baud-Chardonnet est similaire à celle de la ZAC Eurorennes. L'analyse des CRACL permet de constater qu'entre 2017 et 2019 les prévisions relatives aux avances, aux emprunts et au besoin total de financement ont fortement varié (cf. annexe 5, tableaux n°15 et 16).

À compter de 2018, le SPLA privilégie le recours à l'emprunt dans le but de réduire ses frais financiers<sup>138</sup>. En effet, les avances allouées à l'opération Baud-Chardonnet sont remboursables et assorties d'un taux d'intérêt qui a évolué au cours de la période sous revue. Il s'élevait à 3 % jusqu'au 31 décembre 2017 et a été ramené à 1 % pour les remboursements réalisés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Si le taux de 3 % était supérieur à ceux accordés par les banques, le taux de 1 % l'est également<sup>139</sup>. C'est pourquoi, à partir de 2018, les plans de trésorerie de la SPLA ont privilégié le recours à l'emprunt au détriment des avances.

Pour autant, il ne s'agit pas uniquement d'un transfert des prévisions d'avances vers les prévisions d'emprunts. Le montant total du besoin de financement a fortement évolué entre 2017 et 2019, passant de 41 à 31 M€, avant d'augmenter à nouveau pour atteindre 37 M€. Cette situation permet d'illustrer les difficultés de la SPLA à établir un plan de trésorerie stable (voir 3.2.4.2. et 3.2.).

---

<sup>136</sup> Les frais financiers pour l'ensemble des emprunts (soit 12 millions) de la ZAC Eurorennes sont évalués à 3 731 250 € dans le CRACL 2021 p. 33.

<sup>137</sup> Recommandation n° 9 : Élaborer d'un plan de trésorerie infra-annuel et pluriannuel.

<sup>138</sup> Les frais financiers sont évalués à 3 739 000 € dans le CRACL 2021 (soit 444 000 € pour les frais financiers court terme, 895 000 € pour les emprunts et 2 400 000 € pour les avances).

<sup>139</sup> En 2013, 5 emprunts ont été souscrits, les taux d'intérêt étaient situés entre 2,3 % et 2,84 %. En 2018, le taux d'intérêt de l'emprunt de 7 000 000 € s'élevait à 0,75 %.

## 5.2.6 Rennes centre ancien, une opération spécifique qui nécessite également une meilleure information dans les CRACL

### 5.2.6.1 La surface de la concession ne rend pas compte de la globalité de l'opération

Le projet Rennes centre ancien comprend un volet incitatif auprès des copropriétés permettant la mobilisation des aides publiques par les copropriétés et les propriétaires privés, qui se base sur une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) (63 % des procédures menées depuis 2011).

Ainsi, la surface financière de la concession ne rend pas compte de la globalité de l'opération : l'apport d'ingénierie et l'accompagnement effectué par la SPLA permet la mobilisation d'aides financières pour des travaux pris en charge par les propriétaires privés que la SPLA ne porte donc pas. Selon la SPLA, 55 % de l'opération centre ancien relèverait de cette démarche. Ainsi, sur la période 2016-2022<sup>140</sup>, 14,6 M€ d'aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et 1,1 M€ d'aides de Rennes métropole ont été mobilisées pour les copropriétés, et 1 M€ pour les logements individuels.

La fin de la concession 2012-2016 a nécessité la réalisation d'opérations de transfert des immeubles non encore revendus à la nouvelle concession. Un protocole de clôture de l'opération avait été conclu entre la SPLA et la commune de Rennes, document annexé au traité de concession 2017-2022, qui prévoyait que le nouveau concessionnaire accepterait le transfert direct à son profit des biens détenus par Territoires publics. Cette disposition évitait une mécanique complexe qui aurait abouti à la reprise des biens par la commune pour une remise au nouveau concessionnaire. Cependant, il était convenu que ce transfert de propriété se réaliserait « à titre onéreux, à la valeur inscrite au bilan de l'opération telle qu'elle ressort du dernier CRACL au 31 décembre 2015 ».

La SPLA a donc procédé au calcul du prix de revient de chaque immeuble transféré, en y réintégrant les frais d'études, les frais d'acquisition, les premiers travaux réalisés, les autres frais ainsi que la rémunération de l'aménageur. Ces calculs, particulièrement complexes, ont abouti au transfert d'un stock de 9 108 693 € HT. Ces éléments sont présentés dans le CRACL adopté au 31 décembre 2016, au sein d'une colonne spécifique « reprise de stocks », qui n'apparaît plus dans les CRACL ultérieurs. Les montants afférents à ces reprises de stocks se trouvent ensuite fondus avec les dépenses de la nouvelle concession, ce qui nuit à la lisibilité et induit même une confusion en termes de rémunération. Ainsi, sur le poste « rémunérations de l'aménageur » qui s'élève à 6,145 M€ en 2021, est intégré un montant de reprise de stocks de 989 980 € pour des prestations réalisées sur l'ancienne concession. Ce mode de présentation n'est donc pas conforme à la réalité de la rémunération perçue par l'aménageur sur la nouvelle concession.

---

<sup>140</sup> Selon bilan au 31 décembre 2022 transmis par la SPLA au titre de l'OPAH RU.

En 2021, fin de la 5<sup>ème</sup> année de la concession, les dépenses et les recettes sont exécutées en moyenne à 60 %, ce taux recouvrant cependant des réalités différentes quant à l'exécution du plan de financement prévisionnel. Les travaux et honoraires ne sont exécutés qu'à hauteur de 40 % et les recettes liées aux ventes sont obtenues à hauteur de 17 %, tandis que les participations de la commune de Rennes, comprenant des reprises de la précédente concession, ont été versées à hauteur de 87 %. Par ailleurs, le mode de rémunération de la SPLA, comprenant une part forfaitaire prépondérante versée à hauteur de 72 %, contribue au taux d'exécution du projet dont il représente 19 % des dépenses.

Ce niveau d'exécution laisse présager que, comme pour la première concession, le projet ne sera pas terminé à la fin 2023, la durée de sept ans n'apparaissant pas adaptée aux caractéristiques de ce projet, mais étant définie par adossement à l'Opah<sup>141</sup>, les moyens apportés par l'Anah conditionnant la poursuite de l'opération. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA a confirmé cette situation.

#### 5.2.6.2 Une complexité des indicateurs de suivi de l'opération

Les objectifs quantitatifs du projet pour la période 2016-2023 visent la prise en charge du traitement d'environ 120 immeubles représentant environ 1 200 logements, dont :

- le traitement curatif d'environ 80 copropriétés, dont une soixantaine très dégradée, représentant autour de 900 logements, pouvant donner lieu à une aide au syndicat de copropriété mixée à des aides individuelles sous contrepartie sociale ;
- le traitement préventif d'environ 35 immeubles ;
- avec le souhait d'aboutir au conventionnement social d'environ 400 logements.

Au 31 décembre 2022, le tableau de suivi des indicateurs de l'Opah RU fait apparaître que 170 dossiers d'accompagnement de copropriétés ont été initiés depuis 2016, 60 faisant l'objet d'un conventionnement financier. 42 dossiers de logements individuels ont également été initiés, pour 36 conventionnements financiers.

Les comptes rendus de ces opérations s'avèrent complexes, la SPLA rendant compte à la fois du nombre de dossiers d'accompagnement effectivement ouverts, d'indicateurs d'avancement de chantiers, mais aussi de typologies de procédures menées dans le cadre et hors de l'Opah (déclaration d'utilité publique (DUP), opération des restaurations immobilières (ORI), etc.). Ainsi, les CRACL présentent à la fois des indicateurs de réalisation des projets et des indicateurs relatifs aux procédures menées, ce qui brouille la vision sur l'avancement du projet et sa compréhension<sup>142</sup>. La SPLA devrait se doter d'indicateurs de réalisation moins nombreux mais plus accessibles au lecteur, aux côtés de ceux requis par le suivi de l'Opah.

---

<sup>141</sup> Une OPAH est une opération de réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées, d'adaptation de logements pour les personnes âgées ou handicapées. Elle se matérialise par une convention signée entre l'État, l'Anah et la collectivité contractante afin de mettre en place une ingénierie et des aides financières. Elle est d'une durée de 3 à 5 ans. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires. En complément de l'Opah classique, il existe une gamme d'Opah thématiques pour des problèmes d'habitat spécifiques telle l'Opah renouvellement urbain (RU).

<sup>142</sup> Voir le CRACL 2021.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SPLA s'est dite favorable à la mise en place d'un tableau de bord synthétique de cette opération au sein du CRACL.

### 5.2.6.3 Les modalités spécifiques de rémunération de l'aménageur nécessiteraient un suivi plus précis

L'opération Rennes centre ancien se caractérise par les modalités spécifiques de rémunération de l'aménageur prévues par le traité de concession, la part forfaitaire s'élevant au total à 5 775 278 €, répartie en tranche annuelle de 796 590 €, montant révisable selon l'indice Syntec. L'importance de cette part forfaitaire est définie au regard des missions d'accompagnement et d'animation réalisées auprès des copropriétaires, les charges salariales étant le levier principal d'action de la mise en œuvre du projet.

À cette part forfaitaire, s'ajoute une rémunération sur les dossiers Opah conventionnés (600 € HT par dossier), une rémunération sur les surfaces acquises ou vendues (33 € HT par m<sup>2</sup>), et une part de 4 % sur les autres postes de dépenses effectuées, à l'exclusion des acquisitions, des frais financiers et des charges de rémunération.

**Tableau n° 24 : Évolution de la rémunération de la SPLA au titre de l'opération Rennes centre ancien**

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Part forfaitaire	823 600	857 277	862 400	876 000	876 256
Part variable	111 200	118 349	120 500	121 100	141 214
Total	934 800	975 626	982 900	997 100	1 017 470

Source : chambre régionale des comptes d'après les CRACL.

La concession a généré une rémunération de 5 155 792 €<sup>143</sup> de septembre 2016 au 31 décembre 2021. En moyenne, l'aménageur a donc perçu 981 579 € par an. Initialement, il avait fixé son objectif de rémunération en prenant en compte le coût chargé de l'équipe, auquel était appliqué un coefficient d'environnement de 1,9 puis un coefficient de 1,05 au titre du prix de vente. L'objectif était ainsi d'obtenir une rémunération de 1,09 M€ par an. En 2020, le suivi analytique de l'opération réalisé par la SPLA se solde par un résultat net de + 104 000 € pour l'aménageur. En 2021, ce résultat net s'élève à -31 000 € en raison d'une augmentation des charges de personnel et de la participation obligatoire pour les salariés calculée à l'échelle de « Territoires ».

Ainsi, les modalités de rémunération de l'aménageur devraient-elles faire l'objet d'un suivi spécifique partagé avec la collectivité concédante compte tenu de la particularité de cette opération.

<sup>143</sup> Le CRACL 2021 fait apparaître une somme de 6 145 714 € en réalisé mais cela intègre un montant de reprise de stock de la précédente concession au titre de la rémunération de 989 980 € (voir commentaire *supra*).

---

**CONCLUSION DE LA PARTIE**

---

*Une concession constituant un processus de délégation de la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement, elle appelle une information adéquate de l'organe délibérant de la collectivité concédante, comme prévu par le code de l'urbanisme. Si les comptes-rendus annuels (CRACL) de la SPLA Territoires publics sont conformes aux obligations législatives, leur contenu a besoin d'être complété afin d'offrir une vision accessible de l'état des projets, en particulier au regard de la nécessité de disposer d'une vision rétrospective, tant du point de vue financier que de celui des réalisations physiques, alors que des évolutions dans le programme de construction ne suscitent pas systématiquement l'adoption de dossier de réalisation modificatif. La vision prospective d'exécution de la concession et de versement des participations des collectivités est également insuffisante. L'examen de plusieurs projets vient illustrer ce constat.*

*La ZAC Eurorennes vise à étendre et conforter le centre-ville de Rennes par un réaménagement autour de la nouvelle gare TGV et du pôle d'échanges multimodal. Il intègre des modalités spécifiques de contractualisation avec les acteurs privés, le rôle de l'aménageur évoluant vers une mission de cadrage et d'ingénierie sans nécessité d'un portage foncier. Un retard important est constaté dans la réalisation du programme de construction ainsi qu'une augmentation du coût des travaux liés aux contraintes spécifiques de ce site, qui avaient été sous-évaluées au départ mais aussi aux contraintes de calendrier de livraison de la gare. La perception des recettes de cessions foncières ne s'élève qu'à 13,92 % du prévisionnel. Le programme de construction, qui reste largement à venir, a évolué notablement pour passer de 1 420 à 2 257 logements, sans qu'un dossier modificatif ait été validé par le concédant. Ce projet prend place dans un contexte économique désormais plus contraint et marqué par l'inflation, ce qui pourrait peser sur le bilan prévisionnel et nécessite une actualisation de la prospective du projet. L'intégration pour 50 % de leur coût, des aménagements aux abords de la gare TGV dans le bilan de la ZAC, pose question alors que ces travaux, nécessités par les enjeux de raccordement du pôle d'échanges multimodal, projet à rayonnement métropolitain et régional, ne sont pas assimilables à de classiques travaux de voirie répondant aux besoins des usagers de la zone.*

*La ZAC Baud-Chardonnet est une vaste opération de renouvellement urbain pour la création d'un nouveau quartier en bordure de la Vilaine. Elle connaît un rythme soutenu de réalisation, le projet s'étant densifié pour répondre aux objectifs du PLH. Les évolutions constatées du programme de construction n'ont pas fait l'objet d'un dossier de réalisation modificatif comme requis par le code de l'urbanisme. Par ailleurs, le projet initial présentait une imbrication forte entre le périmètre de la collectivité concédante, qui avait souhaité conserver une maîtrise technique, et celui de l'aménageur, cette répartition n'ayant pas résisté à l'épreuve des faits. L'aménageur s'est ainsi vu confier progressivement la maîtrise d'ouvrage d'infrastructures primaires en matière de voirie ou de réseau d'assainissement, ainsi que des projets complémentaires comme l'aménagement des plages de Baud. Or, la prise en charge de ces travaux et la vérification de leur couverture réelle par les participations de la collectivité ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique. Ces différents éléments, peu explicités dans les CRACL, contribuent au brouillage du périmètre confié à la concession et à son suivi financier.*

*L'opération Rennes centre ancien est une opération d'aménagement très atypique de préservation, de valorisation et de mise en sécurité des immeubles du centre de Rennes, dépassant le cadre habituel des missions confiées à un aménageur. Cette opération, particulièrement complexe, est une opération au long cours alors qu'en 2022, demeurent au minimum 350 immeubles dégradés dans la zone. La surface financière de la concession ne rend pas compte de la globalité de l'opération alors que la SPLA réalise des missions d'ingénierie auprès des propriétaires privés afin de mobiliser des aides financières pour des travaux que la SPLA ne porte donc pas. La durée de sept ans pour la concession n'apparaît pas adaptée aux caractéristiques de ce projet, mais est définie par un adossement à l'Opah, les moyens apportés par l'Anah conditionnant la poursuite de l'opération. Ce cadre temporel contraint est assorti d'opérations de reprises de stocks entre concessions, qui génèrent une grande complexité, et nécessitent là aussi un renforcement de l'information financière délivrée au sein des CRACL.*

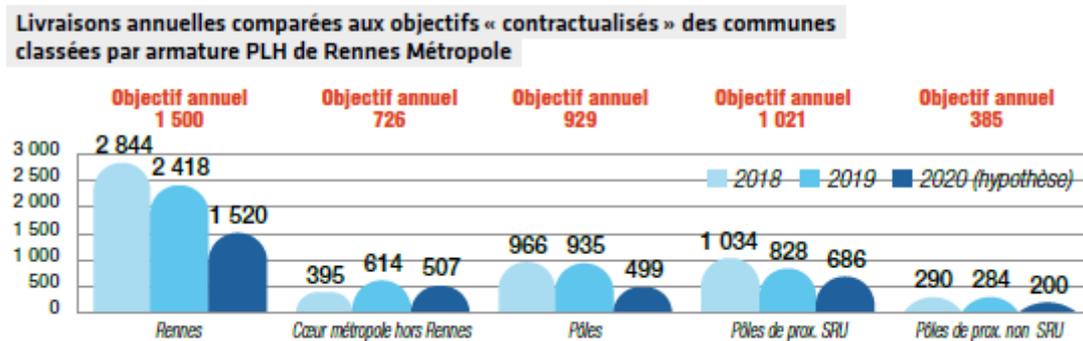
---

## ANNEXES

Annexe n° 1. Contexte métropolitain .....	92
Annexe n° 2. La SPLA Territoires publiques .....	94
Annexe n° 3. Gestion des moyens et des ressources humaines .....	95
Annexe n° 4. Analyse financière.....	97
Annexe n° 5. Les opérations gérées .....	102
Annexe n° 6. Présentation du projet ZAC Eurorennes.....	109
Annexe n° 7. Présentation de la ZAC Baud-Chardonnet .....	116
Annexe n° 8. Présentation de l'opération Rennes centre ancien.....	122

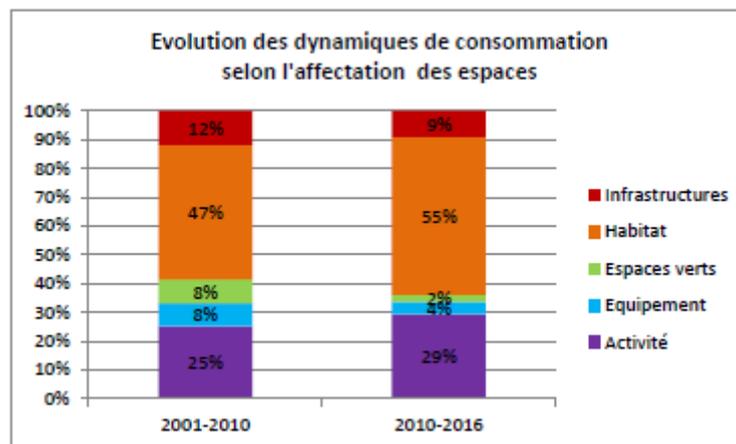
## Annexe n° 1. Contexte métropolitain

**Graphique n° 4 : Atteinte des objectifs de production de logements neufs du PLH de Rennes métropole sur la période 2018-2020**



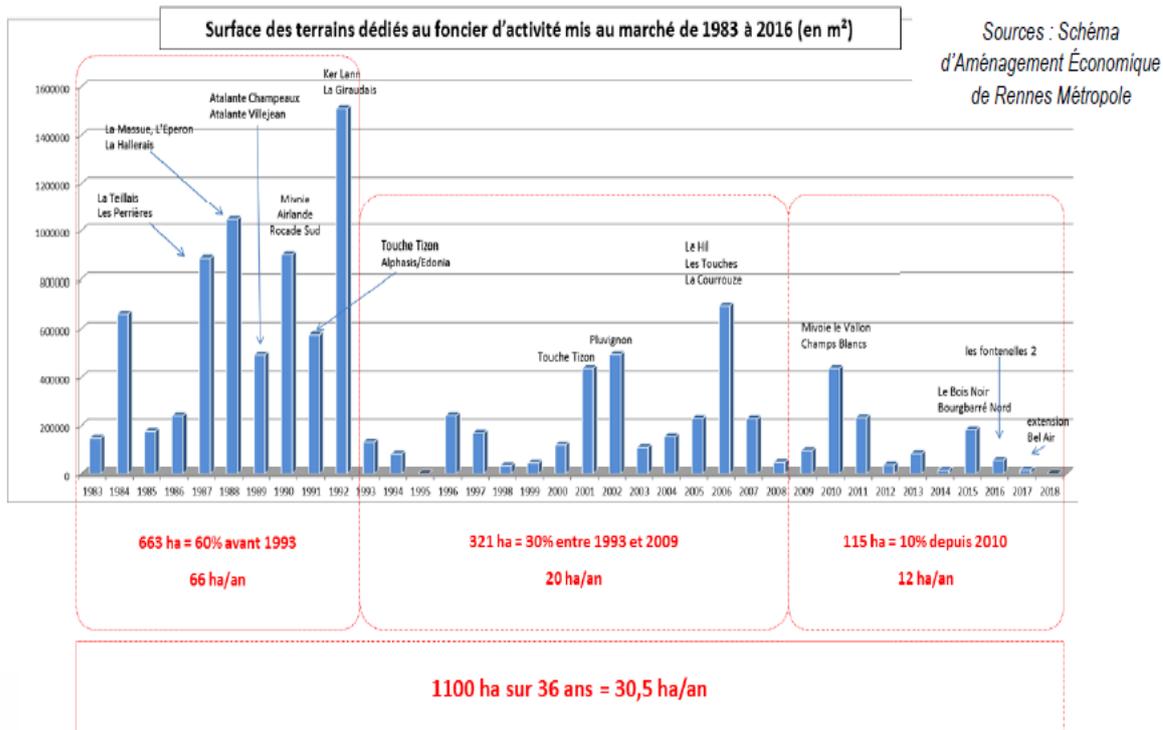
Source : Audiar « PLH 2015-2022 : bilan triennal 2018 / 2019 / 2020 », 2021.

**Graphique n° 5 : Évolution des dynamiques de consommation foncière selon l'affectation des espaces au sein de Rennes métropole**



Sources : AUDIAR

**Graphique n° 6 : Evolution de l'offre de foncier économique de 1983 à 2016**



Source : PLUi de Rennes métropole.

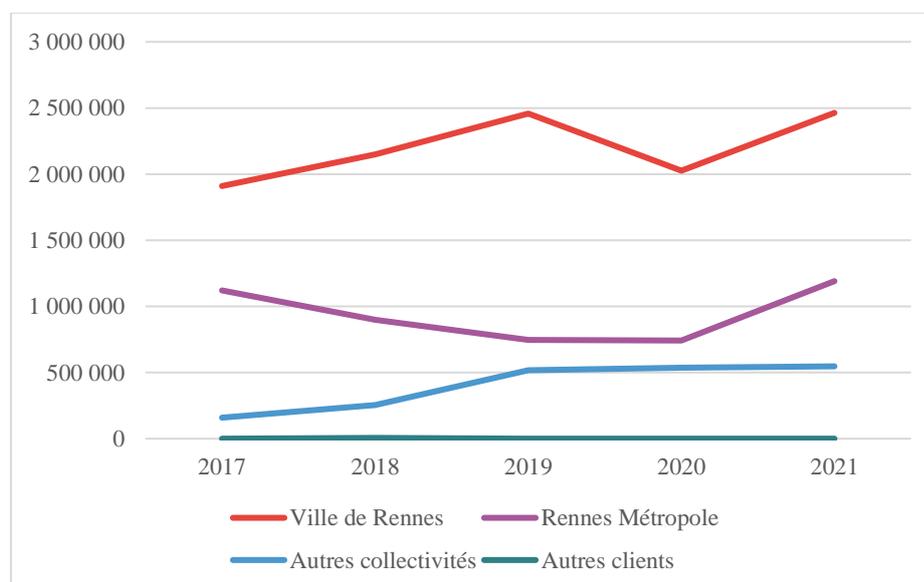
## Annexe n° 2. La SPLA Territoires publiques

Tableau n° 1 : Actionnariat de la SPLA « Territoires publics »

Actionnaires	Nombre d'actions	Répartition du capital social (en €)	% de détention
<b>Rennes métropole</b>	4 000	400 000	50,09
<b>Commune de Rennes</b>	2 000	200 000	25,04
<b>L'assemblée spéciale :</b>			
Commune de l'Hermitage	259	25 900	3,24
Commune de Noyal-Châtillon-sur-seiche	226	22 600	2,83
Commune de Pont-Péan	253	25 300	3,17
Commune de Laillé	253	25 300	3,17
Commune de Vern-sur-seiche	253	25 300	3,17
Commune de Chavagne	331	33 100	4,14
Commune de Saint-Sulpice-la-Forêt	105	10 500	1,31
Commune de Chevaigné	78	7 800	0,98
Commune de Bruz	72	7 200	0,9
Commune de Montgermont	78	7 800	0,98
Commune de Le Verger	78	7 800	0,98
<b>TOTAL</b>	<b>7 986</b>	<b>798 600</b>	<b>100</b>

Source : chambre régionale des comptes, d'après les statuts.

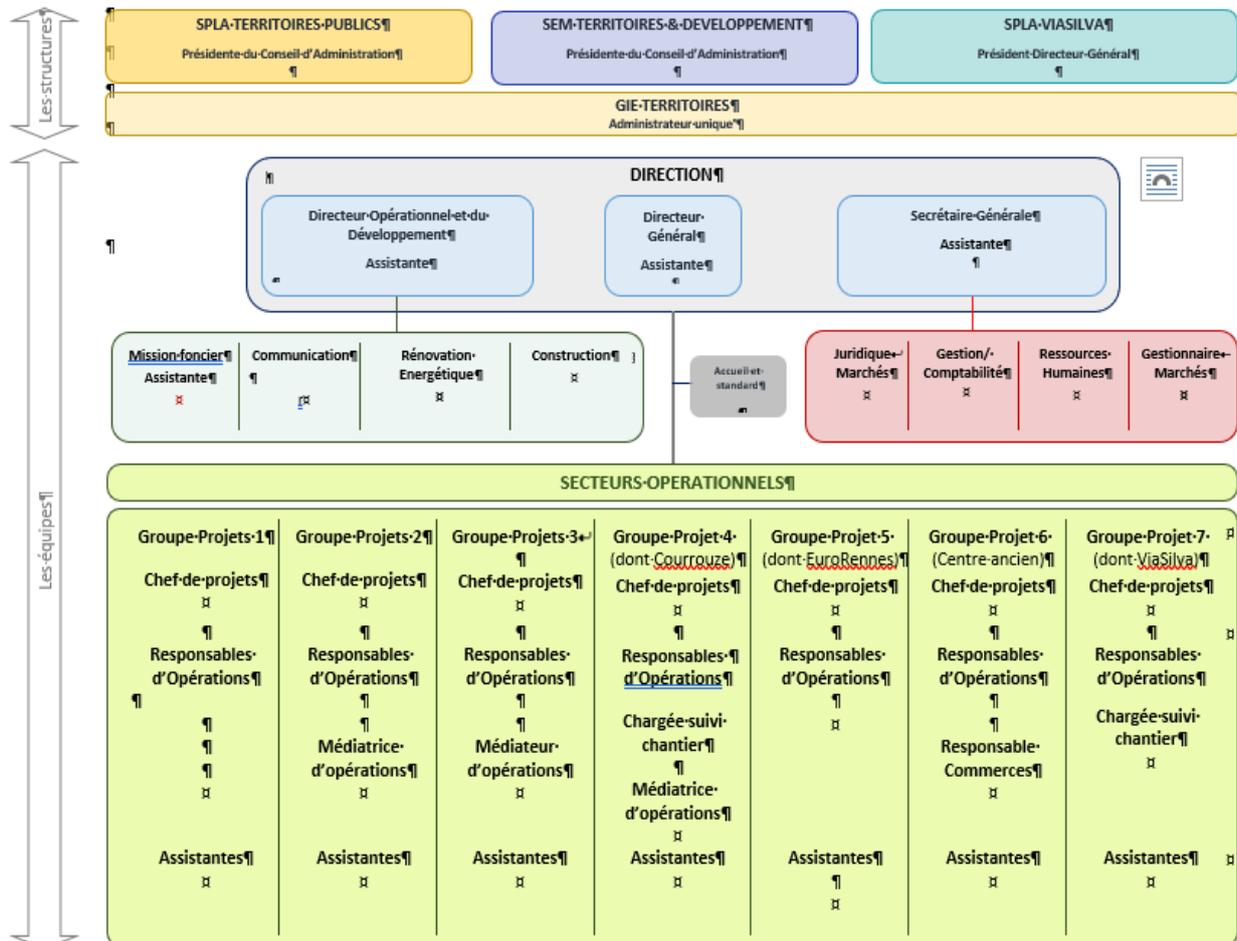
Graphique n° 7 : Répartition des produits par donneurs d'ordre



Source : chambre régionale des comptes d'après les rapports de gestion.

### Annexe n° 3. Gestion des moyens et des ressources humaines

Organigramme n° 1 : Organisation de « Territoires »



Source : « Territoires ».

Tableau n° 2 : Régime des autorisations exceptionnelles d'absence de « Territoires »

Évènements	Nombre de jours ouvrables pouvant être accordés
Mariage ou souscription PACS du salarié	5 jours
Naissance ou adoption d'un enfant pour le père	3 jours
Mariage d'un enfant	3 jours
Décès du conjoint, concubin ou enfant	5 jours
Décès d'un parent ou d'un beau-parent	3 jours
Décès d'un ascendant direct des 2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> degré	1 jours
Décès d'un frère, sœur	2 jours
Décès de collatéraux du 3 <sup>ème</sup> degré (oncles et neveux)	1 jour
Déménagement	1 jour
Mobilité géographique	3 jours
Situations juridiques diverses justifiées	2 jours

Source : règlement intérieur de « Territoires ».

Tableau n° 3 : Grille indicative des rémunérations au sein de « Territoires »

ANNEXE : GRILLE INDICATIVE DE CLASSIFICATIONS ET DE REMUNERATIONS APPLICABLE DANS L'ENTREPRISE (Avenant Syntec 44 du 30 Mars 2017 applicables à compter du 1<sup>er</sup> Juillet 2017)

STATUTS	ETAM														CADRES					
	EMPLOYES						AGENTS DE MAITRISE			E4					E5		E6			
	E1		E2		E3		E3A employé	E3B assimilé cadre	1,1	1,2	2,1	2,1	2,2	2,3	3,1	3,2	3,3			
CLASSIFICATION SEM	1.3.1	1.3.2	1.4.1	1.4.2	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	1,1	1,2	2,1	2,1	2,2	2,3	3,1	3,2	3,3	
CLASSIFICATION SYNTEC	220	230	240	250	275	310	355	490	450	500	95	100	105	115	130	150	170	210	270	
Miel Eurostat	18 120	18 152,8	18 802,8	18 852	19 805	21 031,2	22 622,6	24 237,6	25 983,6	27 729,6	23 361,4	24 652	26 842,6	28 393,8	31 395,8	30 948	41 677,2	51 482,6	66 132,2	
Agent – Chargé(e) d'accueil																				
Employé(e) administratif (ve)																				
Assistant(e) d'opérations junior																				
Assistant(e) d'opérations confirmé(e)																				
Assistant(e) d'opérations expérimenté(e)																				
Médiateur(rice) d'opérations																				
Chargé(e) de suivi chantier																				
Assistant(e) de gestion-comptabilité																				
Comptable																				
Gestionnaire Marchés																				
Chargé(e) de missions																				
Assistant(e) de direction																				
Chargé(e) d'études																				
Responsable Communication																				
Responsable d'opérations junior																				
Responsable d'opérations confirmé																				
Responsable d'opérations expérimenté																				
Chef de projets																				
Directeur(rice) opérationnel(le)																				
Directeur(rice) administratif(ve) et financier(ère)																				
Directeur(rice)																				

Source : règlement de gestion du groupement d'employeurs Territoires.

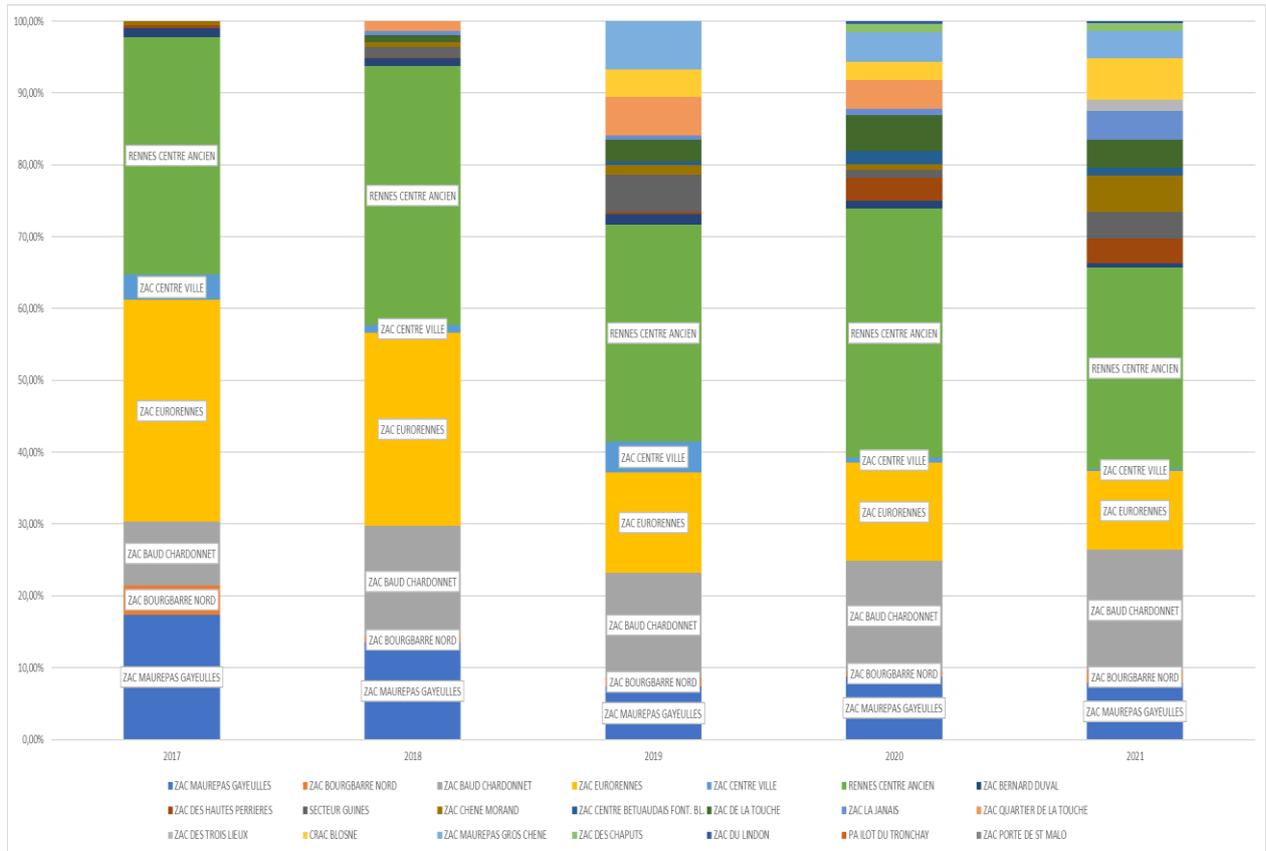
## Annexe n° 4. Analyse financière

Tableau n° 4 : Compte de résultat par activité 2021

En €	Fonctionnement	Concessions	Mandats	Opérations propres	Total
Production vendue (Biens)		45 302 249			45 302 249
Production vendue (Services et Travaux)	486 907				486 907
<b>Montant net du chiffre d'affaires</b>	<b>486 907</b>	<b>45 302 249</b>		<b>0</b>	<b>45 789 157</b>
Production stockée		-7 870 574			-7 870 574
Reprises sur amort, et prov., transfert de charges	3 715 293	2 121 678			5 836 971
<b>Total des produits d'exploitation</b>	<b>4 202 200</b>	<b>39 553 354</b>		<b>0</b>	<b>43 755 554</b>
Autres achats et charges externes	3 218 584	37 431 676			40 650 259
Impôts, taxes et versements assimilés	18 469				18 469
Salaires et traitements	480 225				480 225
Charges sociales du personnel	208 653				208 653
Dotations aux provisions		2 121 678			2 121 678
Autres charges	3				3
<b>Total des charges d'exploitation</b>	<b>3 925 933</b>	<b>39 553 354</b>		<b>0</b>	<b>43 479 287</b>
<b>RESULTAT D'EXPLOITATION</b>	<b>276 267</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>276 267</b>
Autres intérêts et produits assimilés	68 375				68 375
<b>RESULTAT FINANCIER</b>	<b>68 375</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>68 375</b>
<b>RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS</b>	<b>344 642</b>	<b>0</b>		<b>0</b>	<b>344 642</b>
PARTICIPATION DES SALARIES	130 828				130 828
IMPOTS SUR LES BENEFICES	78 846				78 846
<b>TOTAL DES PRODUITS</b>	<b>4 270 575</b>	<b>39 553 354</b>		<b>0</b>	<b>43 823 929</b>
<b>TOTAL DES CHARGES</b>	<b>4 135 607</b>	<b>39 553 354</b>		<b>0</b>	<b>43 688 961</b>
<b>RESULTAT DE L'EXERCICE</b>	<b>134 968</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>134 968</b>

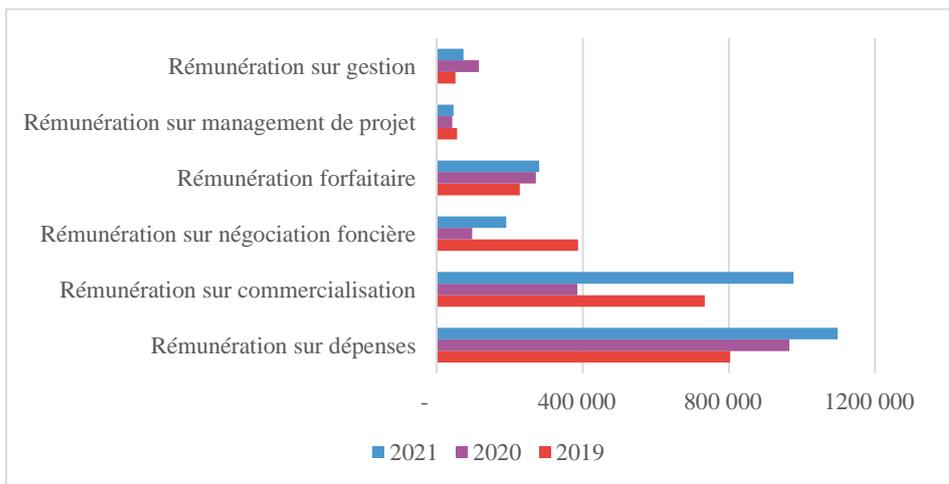
Source : Comptes annuels SPLA.

**Graphique n° 8 : Répartition de la rémunération de la SPLA par concession**



Source : CRC.

**Graphique n° 9 : Détail des recettes de rémunération 2019 – 2021 (hors opération Renne centre ancien)**



Source : CRC d'après tableaux de bord de la SPLA Territoires publics.

**Tableau n° 5 : Modalités de rémunération de la SPLA sur un panel d'opérations**

Activités facturées	ZAC de Bourbarré-nord	ZAC Baud Chardonnet	ZAC Maurepas - Gayeulles	ZAC Noyal-Chatillon-sur-Seiche	ZAC Eurorennes	ZAC des hautes-perrières
Date de signature de la concession	2011	2012	2011	2012	2012	2016
Etudes de réalisation	Forfait de 30 000 €			Forfait de 32 000 €	Forfait arrêté "en fonction des missions réalisées"	Forfait de 25 000 €
Négociations foncières	4 %	4 %	2,5 % (foncier espacil), 7 % (foncier centre commercial), 5 % (autre foncier)	4 %	4 %	4 %
Suivi technique, administratif et gestion financière	5 %	5 %	5 %	5 %	5 % Des forfaits et un taux spécifique sont prévus pour l'extension du parking gare sud.	5 %
Commercialisation des terrains et charges foncières	4 %	5,50 %	5,50 %	5,50 %	4,50 %	5 %
Coordination maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre		Forfait de 8 000 €	Forfait annuel 20 000 €			
Concertation			Forfait annuel 20 000 €			
Communication et CRACL	Forfait annuel de 6 000 €	Forfait annuel de 4 000 €	Forfait annuel de 6 000 €	Forfait annuel de 6 000 €	Forfait annuel de 12 000 €	Forfait de 5 000 €
Mission de clôture de l'opération	Forfait de 30 000 €	Forfait de 50 000 €	Forfait de 85 000 €	Forfait de 30 000 €	Forfait de 70 000€	Forfait de 23 000 €

Source : CRC d'après les traités de concession.

Tableau n° 6 : Répartition de la souscription :

En €	Rennes Métropole	Ville de Rennes	Total souscription
Capital social	190 400	95 200	285 600
Prime d'émission	209 630	104 815	314 445
Total	400 030	200 015	600 045

Source : PV CA du 22 mars 2022 p.5.

Tableau n° 7 : Répartition du capital social avant et après l'augmentation de capital

En €	Avant augmentation de capital			Après augmentation de capital		
	Nombre d'actions	Répartition du capital social	% détenu	Nombre d'actions	Répartition du capital social	% détenu
<i>Actionnaires</i>						
<i>Rennes Métropole</i>	4000	400 000	50,09%	5904	590 400	54,45%
<i>Ville de Rennes</i>	2 000	200 000	25,04%	2952	295 200	27,23%
<b>L'assemblée spéciale</b>						
<i>Commune de l'Hermitage</i>	259	25 900	3,24%	259	25 900	2,39%
<i>Commune de Noyal-Châtillon sur Seiche</i>	226	22 600	2,83%	226	22 600	2,08%
<i>Commune de Pont-Péan</i>	253	25 300	3,17%	253	25 300	2,33%
<i>Commune de Laillé</i>	253	25 300	3,17%	253	25 300	2,33%
<i>Commune de Vern-sur-Seiche</i>	253	25 300	3,17%	253	25 300	2,33%
<i>Commune de Chavagne</i>	331	33 100	4,14%	331	33 100	3,05%
<i>Commune de Saint-Sulpice-la-Forêt</i>	105	10 500	1,31%	105	10 500	0,97%
<i>Commune de Chevaigné</i>	78	7 800	0,98%	78	7 800	0,72%
<i>Commune de Bruz</i>	72	7 200	0,90%	72	7 200	0,66%
<i>Commune de Montgermont</i>	78	7 800	0,98%	78	7 800	0,72%
<i>Commune de Le Verger</i>	78	7 800	0,98%	78	7 800	0,72%
<b>Total</b>	7 986	798 600	100%	10 842	1 084 200	100

Source : PV CA du 22 mars 2022 p.6.

Tableau n° 8 : Solde en € des comptes bancaires de la SPLA au 31/12/2021

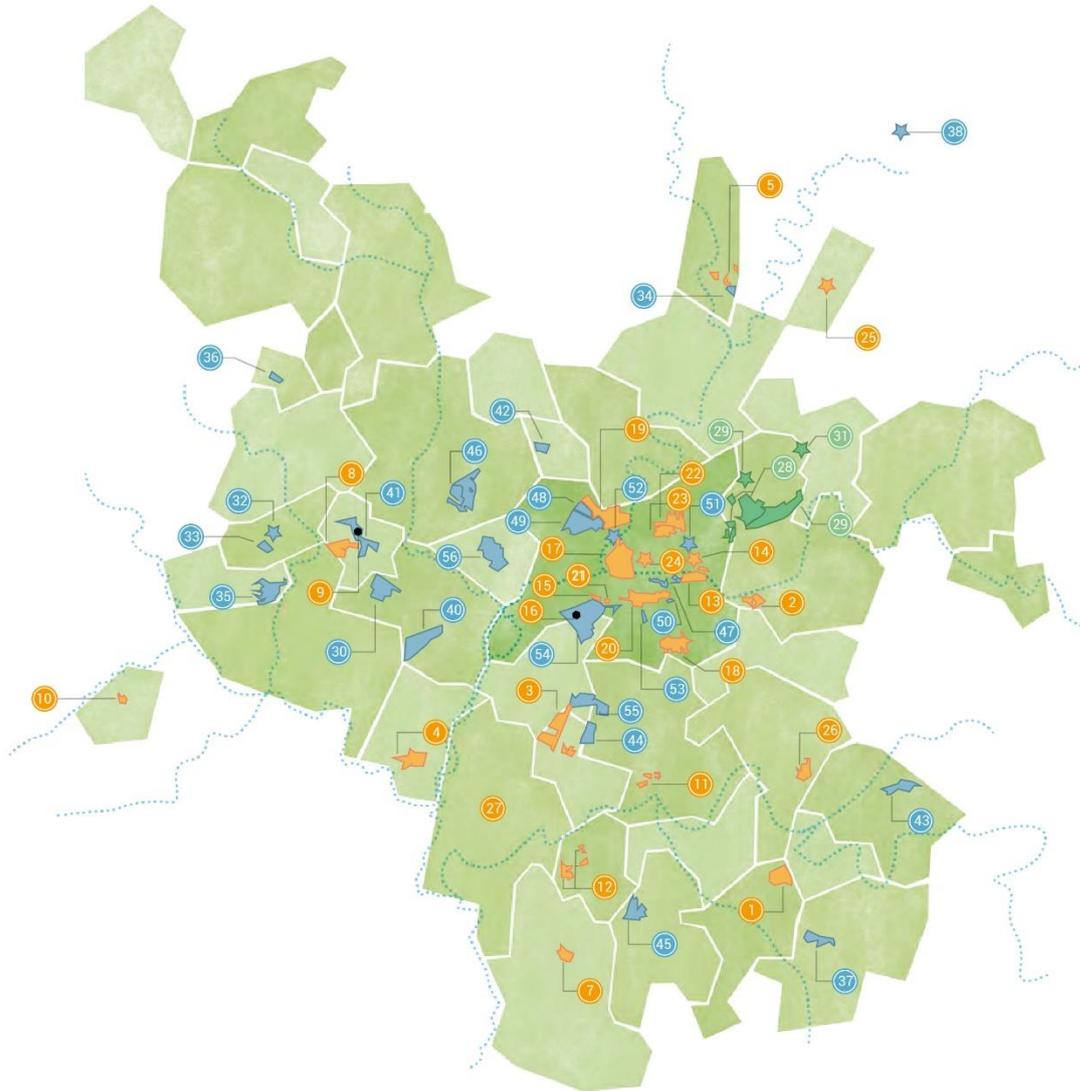
Numéro de l'opération	Nom de l'opération	Compte Banque Populaire de l'Ouest	Compte Crédit Coopératif	Compte la Banque postale	Compte Caisse d'épargne
TP102	ZAC BOURGBARRE NORD				2 000 000
TP103	ZAC MAUREPAS GAYEULLES				7 944 000
TP104	ZAC BAUD CHARDONNET	9 968 000			0
TP105	ZAC CENTRE VILLE-NOYAL				-1 496 000
TP106	ZAC EURORENNES		276 000		2 480 000
TP108	CENTRE ANCIEN-VILLE DE RENNES				1 489 000
TP109	ZAC DES HAUTES PERRIERES				720 000
TP110	ZAC BERNARD DUVAL				-773 000
TP111	ZAC CENTRE BETUAUDAIS FONT. BL.				-3 660 000
TP112	ZAC CHENE MORAND		1 317 000		-3 300 000
TP113	SECTEUR GUINES				3 115 000
TP114	ZAC DE LA TOUCHE-LAILLE				2 627 000
TP115	ZAC QUARTIER DE LA TOUCHE-CHAVAGNE			10 000	2 312 000
TP116	ZAC LA JANAIS				-81 000
TP117	ZAC DES TROIS LIEUX				-785 000
TP118	ZAC BLOSNE				2 537 000
TP119	ZAC MAUREPAS GROS CHENE				312 000
TP120	ZAC DES CHAPUTS				-1 092 000
TP121	ZAC DU LINDON				-444 000
TP122	PA ILOT DU TRONCHAY				-24 000
<b>TOTAL</b>		9 968 000	1 593 000	10 000	13 882 000

Source : Synthèse 2021 du commissaire au compte de la SPLA.

## Annexe n° 5. Les opérations gérées

Carte n° 1 : Carte des projets portés par l'ensemble « Territoires » dans la métropole de Rennes

### CARTE DES PROJETS



#### TERRITOIRES PUBLICS

- 1 Bourgarré nord
- 2 Cesson-Sévigné / Le Chêne Morand
- 3 Chartres-de-Bretagne / PSA La Janais
- 4 Chavagne / Quartier de la Touche
- 5 Chevaigne / Les Trois Lieux
- 6 ecoTravo copropriétés
- 7 Laillé / La Touche
- 8 L'Hermitage / Le Lindon
- 9 L'Hermitage / Réhabilitation et extension de la mairie
- 10 Le Verger / Les Chapûts
- 11 Noyal-Châtillon-sur-Seiche / Centre-ville
- 12 Pont-Péan / Bétuadais - Fontaine Blanche
- 13 Rennes / Baud-Charдонnet
- 14 Rennes / Beaulieu (campus)
- 15 Rennes / Claude Bernard - Alexandre Duval
- 16 Rennes / Les Cartoucheries
- 17 Rennes Centre ancien
- 18 Rennes / Contrat de revitalisation artisanale et commerciale Zac Blossne Est
- 19 Rennes / Les Coteaux de l'Île
- 20 Rennes / EuroRennes
- 21 Rennes / Guines
- 22 Rennes / Maurepas-Gayeulles
- 23 Rennes / Maurepas-Gros Chêne
- 24 Rennes / Pasteur
- 25 Saint-Sulpice-la-Forêt / L'Orée de la forêt et Îlot de la Tronchay
- 26 Vern-sur-Seiche / Les Hautes Perrières
- 27 Bruz - Mandat d'études de cadrage

#### SPLA VIASILVA

- 28 Cesson-Sévigné, Rennes / Atalante ViaSilva
- 29 Cesson-Sévigné / Les Pierrins
- 30 Cesson-Sévigné, Rennes / Boulevard des Alliés
- 31 Thorigné-Fouillard / Porte de Tize

#### TERRITOIRES & DÉVELOPPEMENT

- 32 La Chapelle-Thourault / AMO centre-bourg
- 33 La Chapelle-Thourault / La Niche aux oiseaux
- 34 Chevaigne / La Branchère
- 35 Cintré / Le Moulin à vent
- 36 Claves / Les Petites Haies
- 37 Corps-Nuds / Les Grands Sillons
- 38 Erce-Près-Liffre / Le Bocage de l'Illet
- 39 Le Rheu / La Trémelière
- 40 Le Rheu / Les Cormiers
- 41 Montgermont / Les Petits Prés
- 42 Nouvoitou / La Lande
- 43 Noyal-Châtillon-sur-Seiche / La Touche-Tizon
- 44 Orgères / Les Prairies d'Orgères
- 45 Pacé / Les Touches-Rive ouest
- 46 Rennes / Alphonse Guérin
- 47 Rennes / Beaugard-Quincé
- 48 Rennes / Beaugard
- 49 Rennes / Brasserie Saint-Hélier
- 50 Rennes / Centre hospitalier Guillaume Régnier
- 51 Rennes / Hôtel-Dieu (AMO)
- 52 Rennes / Rue de l'Alma
- 53 Rennes - Saint-Jacques-de-la-Lande / La Courrouze
- 54 Saint-Jacques-de-la-Lande / Mivoie-le-Vallon
- 55 Vezin-le-Coquet / Les Champs bleus

Source : « Territoires ».

**Tableau n° 9 : Liste des opérations de concessions portées par la SPLA Territoires publics**

N° op	Identité du concédant ou collectivité partenaire	Nom de l'opération	Typologie	Nature de projet	Surface (ha)	Date de signature	Date d'expiration	Coût prévisionnel (M€)	Avancement des recettes au 31/12/2020	Avancement des dépenses au 31/12/2020	Participation d'équilibre du concédant (€)	Objectifs de production de logements	Objectif de logements réhabilités
TP115	COMMUNE DE CHAVAGNE	ZAC QUARTIER DE LA TOUCHE	Nouveau quartier	Extension	50	18/05/2018	31/12/2030	30,2	39%	74%	0	1049	
TP117	COMMUNE DE CHEVAIGNE	ZAC DES TROIS LIEUX	Nouveau quartier et commerces et services	Extension et renouvellement urbain	9,7	07/12/2018	31/12/2028	7,6	48%	44%	0	170	
TP114	COMMUNE DE LAILLE	ZAC DE LA TOUCHE	Nouveau quartier et construction d'un collège	Extension	17	20/11/2017	31/12/2029	12	27%	48%	0	330	
TP120	COMMUNE DE LE VERGER	ZAC DES CHAPUTS	Nouveau quartier	Extension	6	02/10/2019	31/12/2029	4,3	61%	79%	0	111	
TP121	COMMUNE DE L'HERMITAGE	ZAC DU LINDON	Nouveau quartier	Extension	22	01/10/2019	31/12/2031	23,4	50%	58%	0	550	
TP105	COMMUNE DE NOYAL-CHATILLON-S/SEICHE	ZAC CENTRE VILLE	Densification du centre-ville, logements, commerces et services	Renouvellement urbain	5,5	04/06/2012	04/06/2022	12	55%	53%	1 150 000	600	
TP111	COMMUNE DE PONT PEAN	ZAC CENTRE BETUAUDAIS FONT. BL.	Opération multi-sites	Extension et renouvellement urbain	20	09/02/2017	09/02/2031	16	0%	13%	1 082 000	585	

TP122	COMMUNE DE ST SULPICE-LA-FORET	PA ILOT DU TRONCHAY	Nouveau quartier	Extension	3,7	28/10/2020	31/12/2024	0,51	74%	75%	0	10	
TP109	COMMUNE DE VERN-SUR-SEICHE	ZAC DES HAUTES PERRIERES	Nouveau quartier	Extension	22,2	28/11/2016	28/11/2028	18,8			0	684	
TP102	RENNES METROPOLE	ZAC BOURGBARR E NORD	Zone d'activités économique	Extension	45	24/02/2011	24/02/2023	10,6	2%	15%	1 230 000		
TP106	RENNES METROPOLE	ZAC EURORENNES	Logements, bureaux, services, commerces, équipements publics	Renouvellement urbain	58	04/12/2012	31/12/2027	131	3%	30%	14 150 805	1900	
TP112	RENNES METROPOLE	ZAC CHENE MORAND	Zone d'activités économique	Extension	23	16/05/2017	31/12/2027	13,2	15%	32%	2 732 567		
TP116	RENNES METROPOLE	ZAC LA JANAIS	Zone d'activités économique	Renouvellement urbain	53	12/07/2018	31/12/2032	28,5	43%	50%	5 409 400		
TP103	VILLE DE RENNES	ZAC MAUREPAS GAYEULLES	Renouvellement d'un quartier	Renouvellement urbain	33	19/07/2011	19/07/2026	70	0%	36%	17 502 324	1400	
TP104	VILLE DE RENNES	ZAC BAUD CHARDONNET	Nouveau quartier	Renouvellement urbain	35	10/04/2012	31/12/2027	93,6	█	█	1 000 000	2700	
TP108	VILLE DE RENNES	CENTRE ANCIEN	Réhabilitation du centre ancien de rennes	Renouvellement urbain	60	20/09/2016	31/12/2023	45	25%	11%	16 031 029		1000
TP110	VILLE DE RENNES	ZAC BERNARD DUVAL	Logements, bureaux, services, commerces, artisanat	Renouvellement urbain	3,7	09/12/2016	31/12/2024	14,8	█	█	190 000	681	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

TP113	VILLE DE RENNES	SECTEUR GUINES	Logements, services en reconversion d'une ancienne caserne	Renouvellement urbain	2,5	31/05/2017	31/12/2023	10	0%	31%	832 679	490	
TP118	VILLE DE RENNES	CRAC BLOSNE	Commerces et services, bureaux, logements, artisanat	Renouvellement urbain	2,2	25/02/2019	31/12/2026	20,9			10 721 911	550	
TP119	VILLE DE RENNES	ZAC MAUREPAS GROS CHENE	Renouvellement d'un quartier prioritaire de la ville	Renouvellement urbain	25	05/07/2019	31/12/2029	63,8	0%	0%	34 932 489	500	1600
TP123	VILLE DE RENNES	ZAC PORTE DE ST MALO	Prolongement du quartier de Beauregard	Renouvellement urbain	35,5	21/10/2021	31/12/2027	15,3	0%	0%	2 733 000	438	
	TOTAUX				532			642				12 748	2 600

Source : CRC d'après traités de concessions et bilan d'activité.

**Tableau n° 10 : Participations d'équilibre des collectivités concédantes  
prévues aux opérations de concession**

Nom de l'opération	Concédant	Participation du concédant	Dont participation financière d'équilibre	Apports en nature Ou autres apports	Documents contractuels
ZAC MAUREPAS GROS CHENE (119)	RENNES	36 885 199 €	34 932 489 €	1 952 710 €	Traité de concession
ZAC MAUREPAS GAYEULLES (103)	RENNES	25 202 493 €	17 502 324 €	7 019 245 € (terrains) 680 924 € (pour remise d'ouvrages)	Avenant n°7 au traité de concession
CENTRE ANCIEN (108)	RENNES	26 961 200 €	16 031 029 €	961 200 € (terrains), 1 452 239 € (excédent de trésorerie de la précédente concession), 8 516 732 € (stock précédente concession)	Avenant n°2 au traité de concession
ZAC EURORENNES (106)	RENNES METROPOLE	44 782 130 €	14 150 805 €	Participations fléchées pour : 5 288 350 € (site bus propre), 482 000 € (pôle d'échanges multimodal), 20 445 140 € (extension parking sud gare), 3 195 000 € (réseau de chauffage urbain), 1 220 835 € (ouvrages de voirie primaire)	Avenant n°4 au traité de concession
CRAC BLOSNE (118)	RENNES	12 371 592 €	10 721 911 €	1 649 680 € (terrains)	Avenant n°1 au traité de concession
ZAC LA JANAIS (116)	RENNES METROPOLE	5 409 400 €	5 409 400 €	0	Avenant n°1 au traité de concession
ZAC PORTE DE ST MALO (123)	RENNES	2 733 000 €	2 733 000 €	0	Traité de concession
ZAC CHENE MORAND (112)	RENNES METROPOLE	3 033 490 €	2 732 567 €	300 923 € (terrains)	Avenant n°1 au traité de concession
ZAC BOURGBARRE NORD (102)	RENNES METROPOLE	1 230 000 €	1 230 000 €	0	Avenant n°2 au traité de concession
ZAC CENTRE VILLE (105)	NOYAL-CHAT.S/SEICHE	3 150 000 €	1 950 000 €	1 200 000 € (terrains)	Avenant n°2 (n°3 en cours de signature)
ZAC CENTRE BETUAUDAIS FONT. BL. (111)	PONT PEAN	1 082 000 €	1 082 000 €	0	Traité de concession
ZAC BAUD CHARDONNET (104)	VILLE DE RENNES	7 123 215 €	1 000 000 €	+ participations fléchées pour : 552 000 € (travaux d'assainissement), 5 571 215 € (aménagement du par cet des berges) S'y ajoutent les participations de Rennes métropole au titre de ses compétences.	Avenant n°4 au traité de concession
SECTEUR GUINES (113)	VILLE DE RENNES	832 679 €	832 679 €		Avenant n°2 au traité de concession
ZAC BERNARD DUVAL (110)	VILLE DE RENNES	1 125 000 €	190 000 € présente concession, 935 000 € dans la précédente.	0	Avenant n°1 au traité de concession

Source : traités de concession et leurs avenants.

**Tableau n° 11 : Évolution de la trésorerie de la ZAC Eurorennes**

En €	Total au 31/12/2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021
Total décaissement	38 031 623	15 754 530	11 200 228	14 095 517	9 030 487	8 795 498
Total encaissement	37 202 56	18 486 339	19 069 032	7 932 927	10 922 963	6 049 725
Solde	-829 056	2 731 809	7 868 804	-6 162 590	1 892 476	-2 745 773
Niveau de la trésorerie		1 902 753	9 771 557	3 608 967	5 501 443	2 755 670

Source : CRACL.

**Tableau n° 12 : Montant et calendrier de versement des avances pour Eurorennes**

Année de versement	Montant de l'avance en €
2013	1 700 000
2014	800 000
2015	5 000 000
2017	1 000 000
2018	2 000 000
TOTAL	10 500 000

Source : CRACL de la ZAC Eurorennes 2013.

**Tableau n° 13 : Évolution des prévisions d'emprunt dans les CRACL Eurorennes**

CRACL 2017		CRACL 2018		CRACL 2019		CRACL 2020		CRACL 2021	
Année de versement	Montant en M€								
2013	2	2013	2	2013	2	2013	2	2013	2
2018	7,5	2018	7,5	2018	7,5	2018	7,5	2018	7,5
2018	6,5	2020	7,5	2021	2,5	2021	2,5	2021	2,5
2022	2	2021	2,5	2022	5	2022	2		
Total en M€	18		19,5		17,5		14		12

Source : CRACL Eurorennes 2017-2021.

**Tableau n° 14 : Évolution de la trésorerie de la ZAC Baud-Chardonnet**

Evolution de la trésorerie (en €)	Total au 31/12/2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021
Total décaissement	27 846 865	4 818 878	11 854 585	7 338 261	8 462 693	8 670 277
Total encaissement	31 615 321	6 816 892	14 548 172	4 644 919	2 560 377	18 773 849
Solde annuel	3 768 467	1 998 014	2 693 587	-2 693 342	-5 902 316	10 103 572
Trésorerie cumulée		5 766 481	8 460 068	5 766 726	-135 590	9 967 982

Source : CRC d'après les CRACL.

**Tableau n° 15 : Montant et calendrier de versement des emprunts.**

CRACL 2017		CRACL 2018		CRACL 2019		CRACL 2020		CRACL 2021	
Année de versement	Montant en M€	Année de versement	Montant en M€	Année de versement	Montant en M€	Année de versement	Montant en M€	Année de versement	Montant en M€
2016 et avant	6	2017 et avant	6	2018 et avant	13	2019 et avant	13	2020 et avant	13
2017	0	2018	7	2019	0	2020	0	2021	6
2018	7	2019	0	2020	3	2021	6	2022	0
2019	0	2020	0	2021	3	2022	0	2023	
Total des emprunts en €	13		13		19		19		19

Source : CRACL de l'opération Baud-Chardonnet.

**Tableau n° 16 : Montant et calendrier de versement des avances.**

CRACL 2017		CRACL 2018		CRACL 2019		CRACL 2020		CRACL 2021	
Année de versement	Montant en €	Année de versement	Montant en €	Année de versement	Montant en €	Année de versement	Montant en €	Année de versement	Montant en €
2016 et avant	13 012 820	2017 et avant	13 012 820	2018 et avant	18 012 820	2019 et avant	18 012 820	2020 et avant	18 012 820
2017	0	2018	5 000 000	2019	0	2020	0	2021	0
2018	5 000 000	2019	0	2020	0	2021	0	2022	0
2019	0	2020	0	2021	0	2022	0	2023	0
2020	10 000 000	2021	0	2022	0	2023	0	2024	0
Total des avances en €	28 012 820		18 012 820		18 012 820		18 012 820		18 012 820

Source : CRAC de l'opération Baud-Chardonnet.

**Tableau n° 17 : Évolution du besoin de financement.**

En €	CRACL 2017	CRACL 2018	CRACL 2019	CRACL 2020	CRACL 2021
Emprunts	13 000 000	13 000 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000
Avances	28 012 820	18 012 820	18 012 820	18 012 820	18 012 820
Total du besoin de financement	41 012 820	31 012 820	37 012 820	37 012 820	37 012 820

Source : CRAC de l'opération Baud-Chardonnet.

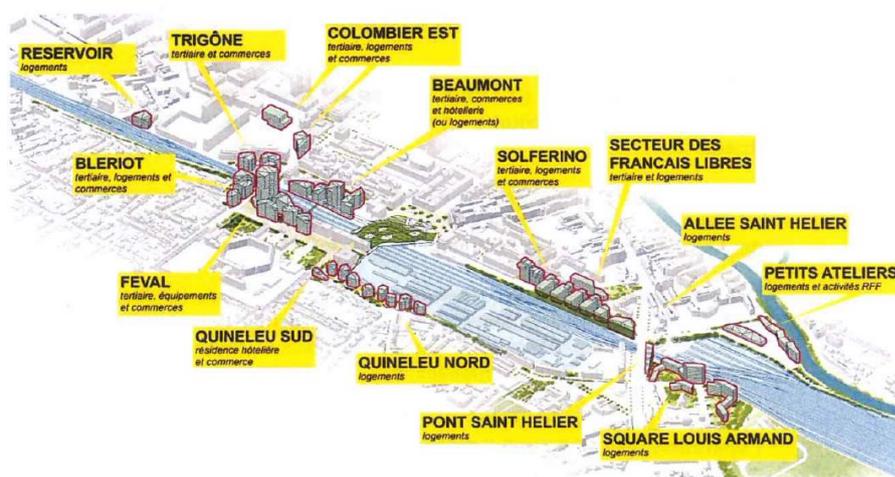
## Annexe n° 6. Présentation du projet ZAC Eurorennes

### Caractéristiques du projet

La création de la ZAC Eurorennes a été approuvée par délibération de Rennes métropole le 18 novembre 2010, après avis favorable du conseil municipal de Rennes du 8 novembre 2010. La site « gare de Rennes » avait fait l'objet d'un classement en tant que zone d'aménagement d'intérêt communautaire par délibération du 23 avril 2009 de Rennes métropole. Le dossier de réalisation a été approuvé le 22 novembre 2011, ainsi que le traité de concession conclu avec la SPLA Territoires publics. Un dossier de réalisation modificatif a été validé par délibération du 17 décembre 2015 afin de prendre en compte les transferts de compétences intervenus entre la commune de Rennes et la métropole et de supprimer la réalisation de la passerelle Féval/Beaumont du projet. En septembre 2021, un nouveau dossier modificatif est validé afin d'intégrer à la maîtrise d'ouvrage de l'aménageur la réalisation d'aménagements de la rue de l'Alma. Le traité de concession, signé en décembre 2012 pour une durée de quinze ans, a fait l'objet de quatre avenants<sup>144</sup>, principalement destinés à préciser les modalités de participation financière du concédant aux équipements publics.

Le projet se situe aux abords de la gare SNCF de Rennes et se décline sur deux périmètres imbriqués : celui du pôle d'échange multimodal (PEM), qui devait se traduire par un réaménagement en profondeur de la gare de Rennes à l'horizon 2020 à l'occasion du prolongement de ligne TGV, et également en vue de la future deuxième ligne de métro, et un périmètre plus large de 58 hectares qui s'étend du pont de Nantes jusqu'à l'est du pont Saint-Hélier.

Carte n° 2 : Secteurs de projets de la ZAC Eurorennes



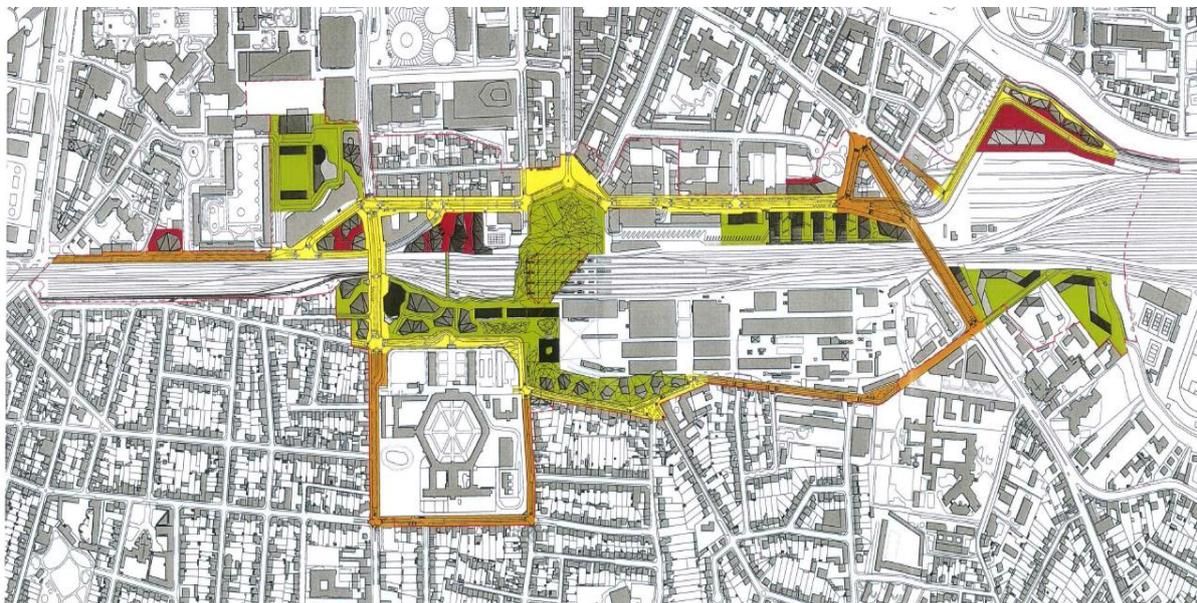
Source : dossier de réalisation.

<sup>144</sup> Cf. avenant du 11 janvier 2015 : adaptation des missions de l'aménageur et adaptations des participations de la collectivité concédante ; avenant du 28 novembre 2018 : adaptation de la participation du concédant pour les travaux du parking sud gare et du montant de la participation d'équilibre ; avenant du 10 février 2021 : adaptations des participations du concédant pour le site propre bus et le réseau de chauffage urbain ; avenant du 30 septembre 2021 : ajustement de la participation d'équilibre de la collectivité concédante, ajout d'une participation de la collectivité affectée à la réalisation des voiries primaires.

Sur cette surface de 58 hectares, seuls 7 hectares sont à acquérir, ce qui est faible par rapport à la superficie totale de la ZAC, cela s'expliquant par le fait que le périmètre de la ZAC englobe le faisceau de voies ferrées et intègre les axes de circulation.

Cela s'explique également par le choix opéré de laisser le développement de plusieurs secteurs à l'initiative privée des propriétaires (Petits ateliers, Français libres, Beaumont, Trigone et Réservoir) en demandant des participations des constructeurs aux équipements publics pour les opérations d'initiative privée au titre de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme, ce qui constitue une des particularités du projet. La ZAC apparaît dans ce cas comme un instrument de cadrage du développement urbain sans que cela ne passe par une maîtrise foncière de la part des acteurs publics. Le projet Eurorennes est appelé à évoluer : le secteur Technicentre, non encore intégré au projet, va venir s'y inclure.

Carte n° 3 : ZAC Eurorennes : répartition des maîtrises d'ouvrage



SITE STRATEGIQUE D'AMENAGEMENT EURORENNES		
Maîtrise d'ouvrage: URBACT	Maîtrise d'oeuvre urbaine: Bureau d'étude: OGI	FGP J.P. K. B.
Dossier de Réalisation Plan de répartition de la maîtrise d'ouvrage	Echelle: 1/5000e	Date: 16 oct. 2012

#### Maîtrise d'ouvrage des axes structurants

- Maîtrise d'ouvrage, ville de Rennes
- Maîtrise d'ouvrage, concession d'aménagement

#### Mode de développement des secteurs

- Secteur d'initiative publique
- Secteur d'initiative privé

— Limite de ZAC

Source : dossier de réalisation.

## Objectifs du projet

L'objectif premier du projet est l'extension du centre-ville de Rennes, dans le cadre d'un projet global d'affirmation de la centralité de la métropole, pensé autour de la future gare LGV et du pôle d'échanges multimodal. Cet objectif se décline en quatre axes :

- poursuivre le développement d'un pôle économique de centre-ville par l'accueil de fonctions tertiaires supérieures. Le dossier de réalisation souligne ainsi dans les objectifs du programme de construction, la nécessité de redonner un attrait et une dynamique économique à l'hyper centre rennais, en se hissant aux standards d'accueil des métropoles internationales, à proximité d'une desserte renforcée vers Paris ; le projet comprend aussi un renforcement de l'offre commerciale du centre-ville ;
- renforcer l'intermodalité du pôle d'échange multimodal de la gare de Rennes, levier pour la transformation urbaine du site et intégrant une bonne hiérarchisation des usages et des flux dans un contexte de croissance des trafics ;
- créer de nouvelles liaisons urbaines nord-sud, en optimisant la qualité de l'interface entre le centre-ville au nord et le quartier sud gare en intégrant les caractéristiques topographiques du site ;
- inscrire ce projet dans une démarche de développement durable.

Le dossier de réalisation souligne que la faible disponibilité des emprises mutables conduit à envisager des formes urbaines compactes, économisant ainsi le foncier, cette densité répondant aux enjeux d'une opération de renouvellement urbain et permettant d'affirmer l'image de la centralité de la métropole rennaise.

En parallèle des réflexions d'urbanisme, deux études spécifiques ont concerné la programmation en matière de bureaux et en matière commerciale. Ces études ont conclu à la nécessité de compléter l'offre rennaise tertiaire en offre de prestige localisée en centre-ville pour répondre aux attentes des acteurs économiques dans le contexte du rapprochement avec Paris du fait de l'arrivée de la LGV.

Le projet a retenu pour l'aménagement de la gare<sup>145</sup> et de ses abords, le concept de « paysage construit », offrant par la traversée au-dessus de la gare et des voies ferrées, un espace paysage accessible au public et élément constitutif de la ville du fait d'une « colline plantée ».

Le projet intègre également l'extension du parking gare sud comme projet de superstructure, dont le portage a également été confié à la SPLA Territoires publics.

---

<sup>145</sup> L'État, la région Bretagne, le département d'Ille-et-Vilaine, Rennes métropole, la commune de Rennes, le syndicat mixte de gestion de la gare routière (SMGR), RFF et SNCF Gares et connexions s'étaient engagés dans une étude de programmation du pôle d'échanges pour la gare de Rennes en mars 2007. Le projet de PEM a également été retenu comme site stratégique d'aménagement par le SCoT du pays de Rennes. L'étude pré-opérationnelle s'est traduite en 2012 par l'adoption d'un contrat de pôle. Le contrat de pôle définit quatre périmètres de maîtrise d'ouvrage, Rennes métropole se voyant confier la construction du paysage construit est et ouest, le lien urbain nord-sud, la salle intermodale nord interfacée avec le métro et l'entrée sud.

**Photo n° 1 : Aménagement de la « colline plantée » de la gare de Rennes**



*Site internet Eurorennes.*

<b>Financement de l'opération</b>
-----------------------------------

**Tableau n° 18 : Évolution du bilan consolidé de la ZAC  
(plan de financement prévisionnel)**

DÉPENSES € HT	2012	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Etudes</i>	<b>1 596 200</b>	2 077 620	2 153 324	2 243 324	2 543 324	2 606 324
<i>Acquisitions foncières</i>	<b>41 453 505</b>	45 808 319	45 808 319	45 808 319	45 808 319	45 808 319
<i>dont dépollution</i>	<b>3 300 000</b>	1 300 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000	1 300 000
<i>Travaux et honoraires</i>	<b>31 376 700</b>	35 107 158	36 607 158	38 508 158	39 708 507	40 318 549
<i>dont aléas</i>	2 324 200	1 886 254	1 876 988	1 876 988	905 385	580 427
<i>Travaux de superstruct. (parking gare sud)</i>	20 320 000	20 130 000	19 974 160	20 411 240	20 439 869	20 439 869
<i>Honoraires techniques</i>	<b>5 989 727</b>	5 902 119	5 887 387	5 929 664	6 289 663	6 229 663
<i>Rémunération de la SPLA</i>	<b>8 340 262</b>	8 252 014	8 272 498	8 241 487	8 503 678	8 535 968
<i>Frais divers</i>	<b>7 000 000</b>	4 772 408	3 508 325	3 508 325	3 508 325	3 508 325
<i>Frais divers parking Féval</i>	<b>2 086 560</b>	599 361	517 269	448 932	448 932	448 932
<i>Participation aménageur infrastruct.</i>		655 000	925 185	865 780	865 780	865 780
<i>Impôts fonciers</i>	<b>700 000</b>	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
<i>Frais financiers</i>	<b>4 577 500</b>	3 879 886	3 877 566	3 926 070	3 926 070	3 731 250
<i>Communication</i>	<b>1 000 000</b>	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
<b>Total dépenses</b>	<b>124 440 454</b>	<b>128 883 886</b>	<b>129 231 193</b>	<b>131 771 299</b>	<b>133 742 469</b>	<b>134 189 979</b>
<b>RECETTES HT</b>						
<i>Loyers</i>		12 073	26 981	30 612	40 766	63 219
<i>Cession de droits à construire</i>	56 139 863	60 685 936	59 127 177	59 783 996	59 977 171	59 977 171
<i>Participations des constructeurs</i>	14 073 319	12 512 737	14 599 408	14 667 011	14 643 810	14 727 110
<i>Participation collectivités sur travaux</i>	<b>29 739 699</b>	26 867 690	26 867 690	27 660 490	27 660 490	27 660 490
<i>Participation primaire de ZAC</i>					1 325 835	1 640 835
<i>Participation chauffage urbain</i>		3 040 000	3 040 000	3 195 000	3 195 000	3 195 000
<i>Participation d'équilibre Rennes métropole</i>	<b>19 832 574</b>	13 737 805	13 737 805	13 737 805	14 150 805	14 150 805
<i>Apports en nature Rennes</i>		11 757 598	11 757 598	11 757 594	11 757 594	11 757 594
<i>Autres recettes</i>		200 014	22	721 595	721 595	748 273
<i>Produits financiers</i>	<b>0</b>	70 032	70 034	70 036	70 038	70 038
<b>Total recettes</b>	<b>124 440 454</b>	<b>128 883 886</b>	<b>129 231 193</b>	<b>131 771 299</b>	<b>133 742 467</b>	<b>134 189 979</b>

Source : dossier de réalisation de 2012 et CRACL.

Le projet fait intervenir des participations des constructeurs aux équipements publics pour les opérations d'initiative privée au titre de l'article L. 311-4 du code de l'urbanisme<sup>146</sup> et l'engagement d'une démarche de convention d'association.

<sup>146</sup> « Lorsqu'une construction est édifiée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, une convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent pour créer la zone d'aménagement concerté et le constructeur, signée par l'aménageur, précise les conditions dans lesquelles le constructeur participe au coût d'équipement de la zone. La convention constitue une pièce obligatoire du dossier de permis de construire ou de lotir. La participation aux coûts d'équipement de la zone peut être versée directement à l'aménageur ou à la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone si la convention conclue avec le constructeur le prévoit. ».

## Déroutement du projet

Tableau n° 19 : Niveau de réalisation au 31 décembre 2021

<i>DÉPENSES € HT</i>	2021	Réalisé au 31/12/2021	%
<i>Etudes</i>	2 606 324	1 795 724	68,90
<i>Acquisitions foncières</i>	45 808 319	26 223 537	57,25
<i>Travaux et honoraires</i>	40 318 549	25 056 575	62,15
<i>Travaux de superstructures (parking gare sud)</i>	20 439 869	20 415 498	99,88
<i>Honoraires techniques</i>	6 229 663	4 569 221	73,35
<i>Rémunération de la SPLA</i>	8 535 968	4 189 082	49,08
<i>Frais divers</i>	3 508 325	392 783	11,20
<i>Frais divers parking Féval</i>	448 932	448 932	
<i>Participation aménageur aux infrastructures</i>	865 780	865 780	100,00
<i>Impôts fonciers</i>	700 000	117 328	16,76
<i>Frais financiers</i>	3 731 250	619 880	16,61
<i>Communication</i>	1 000 000	606 266	60,63
<b>Total dépenses</b>	<b>134 189 979</b>	<b>85 300 605</b>	<b>63,57</b>
<i>RECETTES HT</i>			
<i>Loyers</i>	63 219	43 930	<b>69,49</b>
<i>Cession de droits à construire</i>	59 977 171	8 346 723	<b>13,92</b>
<i>Participations des constructeurs</i>	14 727 110	8 895 070	<b>60,40</b>
<i>Participation collectivités sur travaux</i>	27 660 490	23 537 740	85,10
<i>Participation primaire de ZAC</i>	1 640 835	938 335	57,19
<i>Participation chauffage urbain</i>	3 195 000	2 300 000	71,99
<i>Participation d'équilibre Rennes métropole</i>	14 150 805	13 737 805	97,08
<i>Participation de la ville de Rennes (apports en nature)</i>	11 757 594	11 251 785	95,70
<i>Autres recettes</i>	748 273	171 064	22,86
<i>Produits financiers</i>	70 038	70 038	100,00
<b>Total recettes</b>	<b>134 189 979</b>	<b>69 481 852</b>	51,78

Source : CRACL.

Tableau n° 20 : Évolution du compte de résultat de la ZAC Eurorennes

(en milliers d'€)	2017	2018	2019	2020
Cessions	7 956	1	9	10
Subventions / loyers / Participation PAE	0	0	0	2 251
Participation du Concédant	8 327	4 829	7 253	8 688
Participation estimative du Concédant	-6 901	1 209	-5 885	-6 992
Autres produits d'exploitation	0	4	99	73
<b>Chiffres d'affaires net</b>	<b>9 382</b>	<b>6 044</b>	<b>1 476</b>	<b>4 030</b>
Production stockée	9 581	2 005	5 666	2 866
<b>Total produits d'exploitation</b>	<b>18 963</b>	<b>8 048</b>	<b>7 142</b>	<b>6 896</b>
Études	162	197	200	256
Achat terrains	8 293	247	923	3
Achats travaux	9 356	6 558	5 338	6 057
Rémunération de l'opérateur	874	727	456	393
Autres frais	201	209	107	99
<b>Total charges d'exploitation</b>	<b>18 886</b>	<b>7 939</b>	<b>7 024</b>	<b>6 808</b>
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>76</b>	<b>110</b>	<b>118</b>	<b>88</b>

Source : SPLA. Pour rappel le résultat intermédiaire d'une opération d'aménagement est neutralisé jusqu'à la fin de l'opération. Il est ici retranscrit pour information comme indicateur de déroulement de l'opération. La participation estimative du concédant est une correction comptable appliquée afin de mettre en œuvre la comptabilité à l'avancement conformément à l'avis n°99-05.

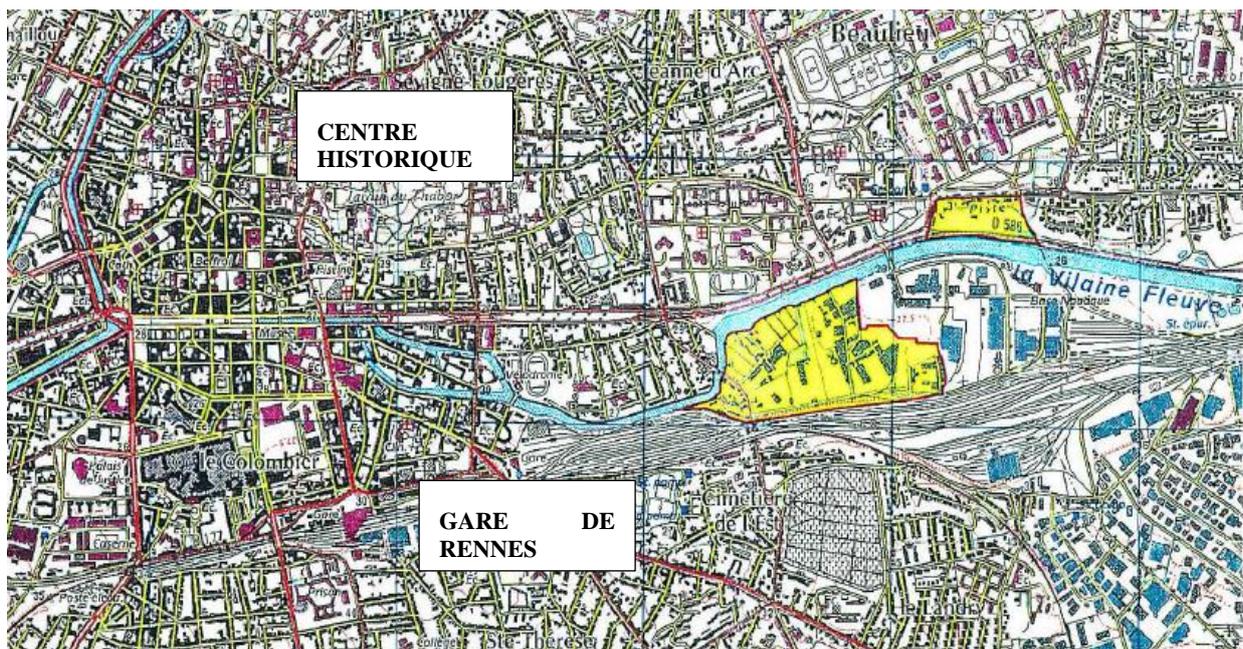
## Annexe n° 7. Présentation de la ZAC Baud-Chardonnet

### Caractéristiques du projet

La ZAC Baud-Chardonnet a été créée par délibération du conseil municipal de Rennes du 14 juin 2004 et le dossier de réalisation a été approuvé par délibération du 5 juillet 2010, modifié en 2014, puis en 2018. L'opération a connu un décalage important du fait des études à réaliser, en particulier concernant la dépollution du site. Initialement confiée par un premier traité de concession à la SEM Territoires et développement, la commune de Rennes a décidé de confier cette opération à la SPLA Territoires publics créée entre-temps, par délibération du 2 avril 2012. Un nouveau traité de concession a été signé le 10 avril 2012 pour une durée de quinze ans. Il a fait l'objet de 5 avenants, principalement destinés à adapter le champ de la maîtrise d'ouvrage confiée à la SPLA.

Cette opération prend place sur une superficie de 35 hectares, sur deux secteurs : le secteur dit de la plaine de Baud (30 hectares environ), le secteur nord (environ 4 hectares) situé au sud du campus universitaire de Beaulieu.

Carte n° 4 : Situation de la ZAC Plaine de Baud à Rennes



Source : dossier de création de la ZAC Plaine de Baud.

Une nouvelle étape d'aménagement est à venir afin de poursuivre l'urbanisation des bords de Vilaine en continuité de la ZAC Baud-Chardonnet. Par ailleurs, une réflexion est également engagée sur une éventuelle constructibilité des emprises ferroviaires situées à l'ouest de la ZAC, avec le souhait d'un rapprochement avec le quartier Eurorennes.

Les objectifs prioritaires de la commune de Rennes exprimés en 2004 dans le dossier de création de la ZAC étaient la constitution d'un nouveau quartier, à vocation mixte mêlant habitat et activités, permettant la réalisation de 2 100 logements environ comprenant des typologies adaptées d'habitats et de bureaux et de densités mixtes, le développement d'une trame paysagère forte s'appuyant notamment sur la valorisation des bords de Vilaine, la création d'une centralité destinée à accueillir des commerces, services et équipements publics, l'organisation des liaisons avec les quartiers environnants pour assurer l'intégration dans la ville. Le projet comprend également la conservation et la restructuration des jardins familiaux ainsi que celle des éléments d'intérêt patrimonial (manoir de Baud, usine de la soie).

L'étude d'impact de mai 2004 concluait sur la pertinence du projet pour répondre à l'échelle de la ville de Rennes et de l'agglomération aux objectifs du PLH, dans un contexte de raréfaction de l'offre foncière sur Rennes et plus particulièrement sur les quartiers Est, et afin de permettre la diversification de l'offre immobilière voulue par la majorité municipale. Ce projet permettait aussi de requalifier une friche urbaine assez dégradée, constituant donc « une opportunité particulièrement intéressante pour y réaliser une opération d'envergure sur un site assez exceptionnel (rives de Vilaine) ». En 2019, le site des jardins familiaux a été transformé en un « parc inondable », la « plage de Rennes » avec le souhait d'en faire un lieu d'agrément pour l'ensemble des rennais.

L'objectif initial est d'accueillir 5 000 nouveaux résidents dans ce quartier, le dernier CRACL évoquant 5 400 personnes, et environ 2 000 actifs.

<b>Financement de l'opération</b>
-----------------------------------

Tableau n° 21 : Évolution du bilan consolidé de la ZAC

En €	2011	2017	2018	2019	2020	2021
<b>DÉPENSES HT</b>	<b>75 363 691</b>	<b>92 627 251</b>	<b>93 226 174</b>	<b>93 646 013</b>	<b>93 809 376</b>	<b>94 667 785</b>
Etudes	1 545 220	1 846 853	1 996 853	2 132 653	2 562 653	2 764 153
Acquisitions foncières	23 650 000	22 921 158	23 164 330	23 164 330	23 164 330	22 140 366
Travaux et honoraires	31 248 355	49 347 596	49 877 596	50 047 870	50 054 420	51 294 574
dont Mise en état des sols	9 280 000	8 881 000	8 881 000	8 088 163	8 088 163	8 720 563
dont voirie	12 305 000	19 207 502	19 207 502	19 207 502	18 932 502	18 932 502
dont réseaux	6 187 700	11 703 290	11 703 290	11 703 290	11 703 290	12 154 634
dont aménagements paysagers	1 780 000	973 450	973 450	1 198 836	1 198 836	1 513 212
dont parc et berges		6 828 592	6 828 592	7 600 000	7 600 000	7 600 000
Honoraires techniques	1 000 000	872 941	780 941	847 341	932 341	1 041 784
Rémunération de la SPLA	6 648 116	7 816 284	7 909 729	7 951 605	8 043 988	8 080 232
Frais divers	2 000 000	2 000 000	1 944 282	1 944 282	2 129 282	2 505 122
Participation aménageur aux infrastructures	4 320 000	1 891 267	1 891 267	1 891 267	1 891 267	1 891 267
Frais financiers	4 952 000	3 591 939	3 743 473	4 002 962	3 728 234	3 732 426
Aléas sur bilan	0	2 339 213	1 917 703	1 663 703	1 302 861	1 217 861
<b>RECETTES HT</b>	<b>75 363 691</b>	<b>92 627 251</b>	<b>93 226 175</b>	<b>93 646 012</b>	<b>93 809 377</b>	<b>94 667 785</b>
Loyers et charges	9 080	303 000	633 000	697 720	724 556	759 244
Ventes de terrains	74 344 000	76 528 472	76 797 396	77 147 181	77 283 710	78 107 327
Participation d'équilibre	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
Participations publiques aux infrastructures	0	15 741 418	15 741 418	15 741 418	15 741 418	15 741 418
Subvention PIA	0	22 688	22 688	28 020	28 020	28 020
Produits financiers	10 586	27 448	27 448	27 448	27 448	27 448
Produits divers	25	4 225	4 225	4 225	4 225	4 328

Source : CRACL.

## Déroulement du projet

Le projet a démarré par la livraison du cœur de quartier avec le souhait de valoriser l'emplacement de l'îlot F situé face à la Vilaine. Les premiers logements ont été livrés en 2017. Le programme s'est ensuite poursuivi par les îlots H et I, puis par l'aménagement des plages de Baud en juin 2019. Sont ensuite venus les îlots D, puis C, puis E (actuellement en chantier), puis G (pour lequel le permis de construire a été accordé). Viendra ensuite l'îlot R qui comprendra un groupe scolaire et 3 200 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales, dont une supérette, dont l'ouverture est prévue en 2024, soit 7 ans après la livraison des premiers logements, délai jugé raisonnable par la SPLA au regard de l'ampleur du projet. L'ensemble « Territoires », via la SAS Territoires et perspectives, assure la maîtrise des cellules commerciales et en gère l'affectation en lien avec le service de la commune en charge du commerce.

Depuis moins d'un an, d'autres services se sont implantés : un restaurant-brasserie, une pharmacie, un cabinet médical, un kinésithérapeute, une crèche associative, mais jusqu'ici le quartier manquait de services de proximité.

**Carte n° 5 : Programmation détaillée 2015-2020 – ZAC Baud-Chardonnet**

C1	18 régulés + 30 accession libre
C2	18 régulés + 34 accession libre
C3	40 locatif social + 16 accession sociale + 10 régulés
D1	219 accession libre
D2	12 régulés + 34 accession libre
D3	14 accession libre + 14 accession sociale + 14 régulés
E1	25 accession sociale + 17 accession libre + 20 régulés
E2	25 locatif social + 25 accession libre
F1	34 accession sociale + 48 accession libre + 16 régulés
F2	50 locatif social + 47 accession libre + 30 régulés
F3	48 locatif social + 22 accession libre + 18 accession sociale
F4	24 accession sociale + 35 accession libre + 31 régulés
G1	30 accession sociale + 10 accession libre + 10 régulés
G2	20 locatif social + 30 régulés
G3	Passif. 30 accession libre + 30 accession sociale
G4	20 locatif social + 40 régulés
H	20 accession sociale + 57 accession libre + 17 régulés
I	134 locatif social
R	60 locatif social + 22 régulés



*Source : annexe 1 à la convention PLH.*

À la fin 2021, 938 logements ont été livrés, le quartier accueillant environ 1 800 habitants<sup>147</sup>. Une école doit être livrée en septembre 2023. Les autres équipements de superstructures prévus par le programme (crèche, gymnase, équipement culturel), n'ont pas à ce stade fait l'objet d'une décision d'engagement de la commune de Rennes. La SPLA a indiqué que des modifications importantes de programme étaient à venir le long de la voie ferrée.

**Tableau n° 22 : Niveau de réalisation au 31 décembre 2021**

En €	Réalisé au 31/12/2021	%
<b>DÉPENSES HT</b>	<b>52 394 180</b>	<b>55,35</b>
Etudes	1 899 877	68,73
Acquisitions foncières	13 558 018	61,24
Travaux et honoraires	26 716 622	52,08
Honoraires techniques	691 342	66,36
Rémunération de la SPLA	3 789 059	46,89
Frais divers	1 213 513	48,44
Participation aménageur aux infrastructures	1 891 267	100,00
Frais financiers	2 634 482	70,58
<b>RECETTES HT</b>	<b>38 668 233</b>	<b>40,85</b>
Loyers et charges	554 244	73,00
Ventes de terrains	28 048 177	35,91
Participation d'équilibre	-	0,00
Participations publiques aux infrastructures	10 006 016	67,88
Subvention PIA	28 020	100,00
Produits financiers	27 448	100,00
Produits divers	4 328	100,00

Source : CRC d'après les CRACL.

<sup>147</sup> Calcul effectué par la SPLA sur la base d'un ratio moyen de 2,1 habitants par logement livré.

<b>Situation financière</b>
-----------------------------

Tableau n° 23 : Évolution du compte de résultat de la ZAC Baud-Chardonnet

(en milliers d'€)	2017	2018	2019	2020
Cessions	6 053	1 867	3 435	1 452
Subventions / loyers / Participation PAE	21	0	7	0
Participation du Concédant	55	0	539	1 104
Participation estimative du Concédant	55	20	42	26
Autres produits d'exploitation	4	0	0	1
<b>Chiffres d'affaires net</b>	<b>6 187</b>	<b>1 867</b>	<b>4 023</b>	<b>2 584</b>
Production stockée	-4 556	3 863	2 585	4 558
Rep.de prov.charges prévisionnelles	0	0	0	0
Rep.de prov.pour risques	0	0	0	0
Reprise de provisions	0	0	0	0
Transfert de charges	0	0	0	0
<b>Total produits d'exploitation</b>	<b>1 632</b>	<b>1 871</b>	<b>6 608</b>	<b>7 141</b>
Etudes	121	165	130	159
Achat terrains	643	1 584	280	70
Achats travaux	418	2 613	5 297	6 024
Rémunération de l'opérateur	249	420	483	440
Autres frais	117	96	174	210
Dot.aux prov.pour charges prévisionnelles	0	0	0	0
Dot.aux prov.pour risques	0	0	0	0
Dot.aux prov.dépréciation créances	0	0	0	0
Dotation aux provisions	0	0	0	0
Transfert de produits				
<b>Total charges d'exploitation</b>	<b>1 548</b>	<b>4 878</b>	<b>6 364</b>	<b>6 902</b>
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>84</b>	<b>873</b>	<b>244</b>	<b>239</b>

Source : SPLA. Pour rappel le résultat intermédiaire d'une opération d'aménagement est neutralisé jusqu'à la fin de l'opération. Il est ici retranscrit pour l'analyse financière. La participation estimative du concédant est une correction comptable appliquée afin de mettre en œuvre la comptabilité à l'avancement conformément à l'avis n°99-05.



Le centre ancien de Rennes, du fait de son patrimoine remarquable, constitué en particulier d'immeubles à pans de bois du moyen-âge et d'immeubles des 18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècles, constitue un élément clé de l'identité rennaise. Cependant, ce quartier est confronté à des enjeux majeurs. En 2008, le rapport Tattier, commandé par la commune, identifie 600 immeubles dégradés, dont 300 très dégradés, nécessitant des réhabilitations lourdes, complexes, conformes au plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) du patrimoine. Ces immeubles, caractérisés par un morcellement des copropriétés, comprenant 63 % de petits logements avec 86 % de propriétaires bailleurs, accueillant principalement des locataires très modestes, dont beaucoup d'étudiants, font face à un phénomène de délaissement des parties communes dans les copropriétés, avec des risques incendie caractérisés dans certains secteurs.

Cette opération constitue une des opérations du PLH 2015-2022<sup>150</sup>.

Les objectifs sont les suivants :

- lutter contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique,
- sécuriser l'habitat, notamment vis-à-vis du risque incendie : agir sur la secourabilité des immeubles, lutter contre les feux d'îlots,
- préserver la qualité patrimoniale tout en améliorant la performance thermique du bâti,
- créer les conditions d'une diversification de l'offre de logement : maintenir et accompagner les propriétaires notamment très modestes, développer une offre de logements locatifs abordables par le conventionnement, prévenir les mutations à risques (aménagements de grenier, de sous-sol), remettre des logements vacants sur le marché, créer des logements plus grands,
- améliorer la fonction résidentielle des immeubles, restaurer un fonctionnement régulier des copropriétés,
- conforter l'attractivité du centre-ancien en restaurant le cadre de vie et en diversifiant l'offre commerciale.

Pour mener à bien le projet, la SPLA intervient au travers de trois axes :

(1) un volet incitatif auprès des copropriétés permettant la mobilisation des aides publiques par les copropriétés et les propriétaires privés, qui se base sur une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (Opah-RU) (63 % des procédures menées depuis 2011) ;

(2) des actions coercitives prenant appui sur plusieurs outils (27 % des procédures menées depuis 2011) comprenant des procédures de lutte contre l'habitat indigne (insalubrité, local impropre à l'habitation) et de sécurité (péril), des opérations de requalification d'îlots qui nécessitent la mise en œuvre de déclarations d'utilité publique d'aménagement (DUP), des opérations de restauration immobilière<sup>151</sup> (ORI) ;

---

<sup>150</sup> Orientation 4, action 18 « lutter contre la dégradation des copropriétés du centre historique ».

<sup>151</sup> L'ORI est une opération d'aménagement permettant de mettre en œuvre une ou plusieurs déclarations d'utilité publique de travaux pour la remise en état d'immeubles privés dégradés.

(3) des actions amiables, de sensibilisation et d'accompagnement auprès des propriétaires ne générant pas la mobilisation de financements publics (11 % des procédures menées depuis 2011).

La SPLA en charge de la mise en œuvre de l'Opah-RU<sup>152</sup> 2016-2021 et la finalisation de la précédente convention Opah RU 2011-2016 et assure à ce titre les démarches administratives et financières pour le compte de la commune de Rennes.

Au plan opérationnel, la SPLA conduit les opérations publiques de requalification d'immeubles ou d'ilots dont les opérations de restauration immobilière, et les opérations de résorption de l'habitat insalubre. Dans ce cadre, la SPLA assure l'ensemble des maîtrises foncières nécessaires (substitution aux propriétaires défaillants, acquisitions amiables, la mise en œuvre de procédures d'expropriation), le relogement des occupants des immeubles acquis, la commercialisation des immeubles avec l'obligation de réaliser les programmes de travaux conformément à l'arrêté préfectoral de DUP. Elle assure également la conduite des interventions foncières visant au remembrement, allant des acquisitions jusqu'à la commercialisation. Cette mission comprend le conseil aux futurs acquéreurs, l'élaboration de cahiers des charges de commercialisation intégrant les éléments d'étude et de programmation en vue d'encadrer les ventes et le projet futur.

La SPLA s'est vu confier la mission de redynamisation des activités commerciales dans le cadre du plan d'action de la commune : cette mission qui s'est ajoutée en 2016, comprend, l'acquisition de locaux commerciaux pour les réhabiliter et les remettre sur le marché, l'encadrement des futures affectations des pieds d'immeubles lors des commercialisations, la gestion locative des biens, le portage immobilier de certains locaux commerciaux ciblés à la demande de la commune afin d'accompagner l'implantation de certains types d'activités.

Elle agit également pour le compte de la commune de Rennes en apportant son appui à des actions transversales sur différents volets : le repérage des immeubles dégradés, le suivi des procédures d'insalubrité, le suivi des déclarations d'intention d'aliéner, la participation aux études liées aux documents d'urbanisme, l'assistance à la ville dans le cadre de procédures d'immeubles menaçant ruine et en matière d'exercice des pouvoirs de police du maire.

Le pilotage du projet centre ancien est assuré par la commune de Rennes, maître d'ouvrage. Un comité de pilotage réunissant le Préfet, les services de l'État, Rennes métropole, la SPLA, se tient une fois par an. Un groupe technique du centre ancien (GTCA) composé de Rennes métropole, de la commune de Rennes, de la SPLA et de la DDTM<sup>153</sup> pour l'État, assure le suivi du projet et se réunit deux fois par an. Enfin, au plan très opérationnel, un groupe de suivi centre ancien (GSCA) se réunit une fois par mois. Ce comité est composé de plusieurs adjoints à la Maire de Rennes, d'un vice-président de Rennes métropole et des différents services impliqués de la ville et de la métropole. Ce comité examine les conditions des acquisitions et des cessions des biens.

---

<sup>152</sup> Convention d'opération programmée de l'amélioration de l'habitat renouvellement urbain avec un volet copropriétés dégradées.

<sup>153</sup> Direction départementale des territoires et de la mer.

## Financement de l'opération

**Tableau n° 24 : Évolution du plan de financement prévisionnel de l'opération centre ancien**

DÉPENSES € HT	2016	2021	RECETTES HT	2016	2021
<i>Etudes</i>	1 470 543	1 492 660	<b>Ventes</b>	16 091 889	14 312 421
<i>Acquisitions foncières</i>	17 769 578	17 239 841	Cessions avant restauration	3 306 389	4 367 790
<i>Travaux et honoraires</i>	14 759 529	14 426 196	Cessions après restauration	5 460 000	2 696 680
<i>Travaux préparatoires immeubles</i>	4 538 851	3 714 794	Cessions de lots de copropriété	5 546 000	5 637 502
<i>Travaux d'aménagement de cour</i>	361 625	361 625	Cession de charges foncières	1 179 500	1 180 450
<i>Travaux de restauration d'immeubles</i>	6 037 500	6 037 500	Cession de droit au bail commerce	600 000	430 000
<i>Travaux de réhabilitation en copropriété</i>	3 528 583	3 859 711	<b>Loyers et charges</b>	866 111	721 632
<i>Entretien, neutralisation et aléas</i>	292 970	452 566	<b>Remboursement divers</b>	30 000	315 826
<i>Honoraires techniques</i>	806 234	462 420	<b>Subventions</b>	2 218 989	2 357 298
<i>Rémunération de la SPLA</i>	8 517 760	8 479 814	<b>Produits financiers</b>	-	19
<i>Frais divers</i>	902 268	1 554 806	<b>Participations</b>	26 081 509	26 000 000
<i>Frais financiers</i>	250 000	51 461	Rennes : apports en numéraires	16 031 029	16 031 029
<i>Aléas sur bilan</i>	812 586	-	Rennes : reprise de la trésorerie ex concession	1 509 452	1 452 239
			Rennes : reprise de stock ex concession	8 541 028	8 516 732
<b>Total dépenses</b>	45 288 498	43 707 197	<b>Total recettes</b>	45 288 498	43 707 197

Source : traité de concession et CRACL 2021.

Tableau n° 25 : Exécution financière de la concession Rennes centre ancien au 31 /12/2021

<b>DÉPENSES € HT</b>	<b>Total réalisé</b>	<b>En % du plan de financement</b>	<b>RECETTES HT</b>	<b>Total réalisé</b>	<b>En % du plan de financement</b>
<i>Etudes</i>	1 155 953	77,44	<b>Ventes</b>	2 416 972	16,89
<i>Acquisitions foncières</i>	11 667 247	67,68	Cessions avant restauration immobilière	1 245 171	28,51
<i>Travaux et honoraires</i>	5 850 095	40,55	Cessions après restauration immobilière	93 767	3,48
<i>Travaux préparatoires immeubles</i>	1 608 765	43,31	Cessions de lots de copropriété	1 171 801	20,79
<i>Travaux d'aménagement de cour</i>	-	0,00	Cession de charges foncières	371 950	31,51
<i>Travaux de restauration d'immeubles</i>	1 526 513	25,28	Cession de droit au bail commerce	-	0,00
<i>Travaux de réhabilitation en copropriété</i>	2 431 459	63,00	<b>Loyers et charges</b>	419 449	58,13
<i>Entretien, neutralisation et aléas</i>	283 358	62,61	<b>Remboursement divers</b>	230 694	73,04
<i>Honoraires techniques</i>	311 482	67,36	<b>Subventions</b>	1 477 555	62,68
<i>Rémunération de la SPLA</i>	6 145 714	72,47	<b>Produits financiers</b>	19	100,00
<i>Frais divers</i>	1 146 806	73,76	<b>Participations</b>	22 618 971	87,00
<i>Frais financiers</i>	1 461	2,84	Rennes : apports en numéraires	12 650 000	78,91
<i>Aléas sur bilan</i>	-		Rennes : reprise de la trésorerie ex concession	1 452 239	100,00
			Rennes : reprise de stock ex concession	8 516 732	100,00
<b>Total dépenses</b>	26 278 758	60,12	<b>Total recettes</b>	27 163 660	62,15

Source : CRACL 2021.

L'opération Rennes centre ancien ne mobilise aucun emprunt et aucune avance de la collectivité concédante, bénéficiant de reprises de la trésorerie et d'apport de la précédente concession. Le niveau de la trésorerie de l'opération est toujours positif sur la période, oscillant entre 0,5 M€ et 1,5 M€.



Chambre régionale des comptes Bretagne

3 rue Robert d'Arbrissel  
CS 64231  
35042 Rennes Cedex

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>