



Chartres, le 8 mars 2022

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
À l'attention de Madame la Présidente
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLÉANS Cedex 1

Affaire suivie par Bruno de JOCAS

☎ 02 34 40 04 63

✉ bruno.de-jocas @chartres-amenagement.com

Objet : FONCT – Réponse au rapport définitif

Réf. : FM/BdJ/sd/22-0247

Madame la Présidente,

Par courrier en date du 9 février 2022, vous m'avez transmis, en ma qualité de Président directeur général, le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la Société Publique Locale (SPL) Chartres aménagement, pour les exercices 2014 et suivants.

Conformément aux dispositions des articles L.243-5 du Code des Juridictions Financières (CJF), je souhaite vous apporter la réponse de la SPL au rapport d'observations définitives.

Chartres aménagement est une jeune société publique d'aménagement (SPL créée en 2009) dont les missions sont d'étudier, de programmer et d'assurer des opérations d'aménagement des espaces publics ou d'équipements pour le compte de ses actionnaires.

Elle s'est appliquée, dans un premier temps, à mettre en œuvre pour la ville de Chartres et Chartres métropole des projets urbains structurants et complexes, aux enjeux financiers importants et à la maturité longue : *les pôles Ouest, les jardins d'entreprises, le Pôle Gare, la rénovation urbaine du quartier des Clos, le Plateau-Nord-Est, le Complexe culturel et sportif, le Parc des expositions...*

Au gré des élargissements successifs de la communauté d'agglomération (passée de 7 à 66 communes en huit ans), la SPL a étendu son rayon d'action à des opérations de plus petite envergure portés par ses communes périurbaines et rurales : *lotissements, équipements publics, aménagements de cœur de village...*

Elle est ainsi en quelques années devenue un outil incontournable d'aménagement du territoire, au service de toutes les communes de l'EPCI. Pour ce faire, elle a adapté progressivement son organisation et fait face aujourd'hui à un portefeuille en constante croissance. Les années 2020 et 2021 ont ainsi vu les communes de Maintenon, Bailleau-l'Évêque, Morancez, Dangers et Lucé s'en remettre à la SPL pour de nouveaux projets.

SIÈGE SOCIAL
Hôtel de Ville, place des Halles
28000 CHARTRES

ADRESSE DE CORRESPONDANCE
14, rue Saint-Michel
28000 CHARTRES

Tél. 02 37 22 05 28

Chartres Aménagement s.p.l.
Capital social 5 852 000 euros
RCS Chartres – B 514 950 104

Il est primordial de rappeler que l'organisation construite entre l'agglomération et ses différents bras armés (EPL) s'appuie entièrement sur les actes de décentralisation posés par la loi, en réponse aux nouveaux enjeux des territoires et à la nécessité d'adapter l'action publique locale. Tout en garantissant une gestion efficace et la préservation de l'intérêt public, le recours à l'externalisation de compétences au sein d'établissements publics locaux permet à la collectivité de conduire ses projets avec l'agilité et la compétitivité d'une entreprise (Cf annexe 2 du rapport définitif).

Dans le cadre de la procédure contradictoire du présent contrôle, la SPL s'est attachée à répondre point par point à chacune des observations provisoires formulées par la Chambre, qu'elle qu'en soit la nature et la portée. Force est de constater que nombre de ses réponses pourtant étayées et argumentées n'ont pas été prises en considération. Elle juge donc utile d'en réaffirmer les points les plus saillants au regard des observations maintenues dans le rapport définitif.

De prime abord, il convient de relever que l'organisation de la SPL comme sa gestion ne contreviennent pas aux règles de droit. Les recommandations de la Chambre ont été prises en compte et pour certaines d'entre elles déjà mises en œuvre par Chartres aménagement dans un souci constant d'amélioration et de recherche d'efficacité.

Comme toute société anonyme, la SPL est régie essentiellement par le code du commerce. Si ses actes du quotidien ne relèvent ainsi pas du Contrôle de légalité, les conditions de sa création et de son organisation ont été systématiquement soumises à l'appréciation et la validation des services de l'Etat. Il en fut ainsi de chaque satellite créée par Chartres métropole qui entretient des relations très étroites avec la Fédération des EPL dont les services juridiques sont ses interlocuteurs permanents. Il en est de même de la SCET, filiale de la Caisse des Dépôts-Banque des territoires, véritable société d'ingénierie qui depuis 60 ans vient en appui opérationnel des projets des acteurs de l'économie locale, collectivités et satellites confondus.

L'organisation de l'intercommunalité chartraine, assimilable « dans l'esprit » à un groupement d'intérêt économique, a fait ses preuves, démontré sa performance, devenant assez tôt une référence au plan national. **La transparence de l'action et le soutien durable de partenaires financiers**, au premier rang desquels la Banque des Territoires, **souligne que le modèle chartrain ne saurait constituer un risque**. Au-delà, il relève d'un choix politique pleinement et légitimement assumé par l'exécutif communautaire et dont l'Etat local souligne et salue les effets en termes de dynamique de territoire.

A cet égard, la SPL s'interroge sur le caractère possiblement subjectif de certaines observations de la Chambre, s'apparentant en creux à une mise en cause d'une forme de décentralisation qui, si elle est relativement récente en droit national, n'en est pas moins éprouvée, efficace et indispensable pour faire face à la suradministration de l'Etat, à la baisse des dotations publiques, à la nécessité de rapprocher le temps politique et celui des projets... Le nombre croissant d'EPL créés au plan national (1 354) est là pour en attester.

1. Cadre d'intervention

Sur le plan déontologique, la SPL maintient sa position au regard de l'interprétation des textes réglementaires et de leur évolution récente, et notamment les dispositions de la loi 3DS actant entre autres que les élus sont désormais des acteurs de premier rang de la gouvernance des filiales des SEM.

Ce même texte promulgué le 22 février dernier lui donne raison en matière de prévention des conflits d'intérêt en cas de participation des élus aux travaux de leurs assemblées délibérantes consacrés aux EPL.

La loi vient ainsi de réaffirmer leur légitimité à représenter leur collectivité dans les instances de gouvernance de leurs EPL ainsi que leur capacité à participer aux travaux de leurs collectivités territoriales concernant lesdites EPL. Au-delà il est à regretter que le législateur ait, à ce stade de l'évolution de la règle de droit, retenu au nom du principe de protection générale une application extensive des situations de déport. Sur ce point, la SPL rappelle à l'évidence qu'en l'absence de création de la société, la ville et l'agglomération auraient porté leurs opérations en propre ; ce sont bien ces mêmes élus qui auraient alors été en responsabilité du suivi des projets. Dans l'attente que la loi s'assouplisse sur ce point, l'exécutif communautaire va accorder une vigilance accrue au nécessaire déport des élus.

Transparence vis-à-vis des actionnaires

La SPL relève l'observation positive de la chambre précisant que les documents produits sont conformes à la réglementation. Elle prend en compte par ailleurs la demande visant à apporter aux actionnaires un éclairage synthétique de ces données.

Contrôle analogue des actionnaires « minoritaires »

La SPL prend acte des recommandations de la Chambre qui viennent conforter l'esprit dans lequel a été organisée sa gouvernance lorsqu'elle en a construit avec les services de l'Etat les modalités et conditions du contrôle analogue (création de l'assemblée spéciale des actionnaires minoritaires par exemple).

Sur un plan général, Chartres aménagement va porter ses efforts sur une meilleure information de ses petits actionnaires.

2. Pilotage de l'activité

Alors même que le magistrat souligne le décalage structurel entre le paiement des charges et l'encaissement des produits inhérents à la réalisation des projets d'aménagement, il relève le défaut de pilotage de la SPL sur ce sujet, regrettant un encaissement tardif des recettes par rapport au décaissement des dépenses.

Au-delà d'une méconnaissance de la réalité opérationnelle du métier d'aménageur, cette remarque traduit également une mauvaise analyse de la situation de la société sur la période contrôlée : la SPL est une jeune société, créée en 2009 par la ville de Chartres et la communauté d'agglomération en vue de la réalisation de projets urbains complexes dont il a été souligné en préambule qu'ils sont associés à des enjeux financiers forts et à une maturité longue.

Sur un plan plus factuel, il paraît utile d'apporter quelques éléments de réponse sur les projets visés par le rapport :

- S'agissant du projet Pôle Gare, et contrairement à ce qui est affirmé, la SPL, concessionnaire de cette opération, rend **effectivement** compte, en application de l'article L.300-5 du Code de l'Urbanisme, de l'utilisation des subventions versées par les personnes publiques (cf. *l'annexe 5 du Compte-Rendu Annuel à la Collectivité (CRAC) de l'année 2020, remis au concédant et approuvé par délibération du conseil municipal de Chartres du 16 septembre 2021*).
- Les observations liées à l'opération du Plateau Nord-Est ne mentionnent que trop timidement le travail réalisé sur la nouvelle programmation, rendu nécessaire par la décision défavorable de la CNAC et qui a effectivement permis d'ajuster les hypothèses financières et par ailleurs d'engager des discussions avec de nouveaux opérateurs (un pour la partie « commerces » et un pour la partie « activités économiques ») avec lesquels deux protocoles sont en cours de signature.
- Evoquer la directive paysagère comme une contrainte de commercialisation à terme pour la ZAC de la Roseraie ne peut être considéré comme une analyse pertinente. Certes, la « *protection et la mise en valeur des paysages destinée à préserver les vues proches et lointaines de la cathédrale de Chartres* » est venu « impacter » le plan masse d'aménagement de la phase 2 de la ZAC de la Roseraie rendant nécessaire une recomposition du projet. Toutefois, cette incidence n'est pas de nature à entraver la commercialisation de l'opération. Il faudrait plutôt considérer que la création de vues particulières et privilégiées, voire inédites, vont se traduire par une pression foncière accrue aux conséquences évidentes sur le montant de la charge foncière.
- Les éléments de situation pointés sur la ZAC des Pôles Ouest sont à certains égards saisissants. Alors que l'Etat local a participé activement à la validation du projet (DUP, PLU, dossiers de ZAC), sur la base duquel la SPL s'est déployée pour assurer la maîtrise foncière, il est en même temps à l'origine du retard de commercialisation souligné par la chambre. Cette dernière établit au-delà un diagnostic pour le moins erroné lorsqu'elle mentionne comme risque principal de commercialisation de cette zone d'activité, son éloignement des principaux axes de communication, alors même qu'elle est bordée par la ligne ferroviaire Paris-Le Mans et le périphérique (rocade) de l'agglomération de Chartres. Rappelons par ailleurs qu'elle est identifiée et cartographiée dans le SCoT de l'agglomération chartreuse comme un pôle de développement économique préférentiel au même titre que le PNE. Sa vocation est notamment de réunir sur un site dédié les opérateurs locaux dont les activités, pour certaines insérées dans le tissu urbain, sont sources de nuisances. Leur transfert/installation sur les Pôles Ouest permettra à terme de dégager des espaces propices à construction de nouveaux logements. Sur un autre plan, il est important de préciser que contrairement aux dires de la chambre sur « *la perspective d'une accélération des recettes qui reste affectée d'inconnues* », la dynamique de commercialisation est aujourd'hui bien réelle avec, au 15 mars 2022, 17 Ha cédés, 8 sous promesse de vente et 14 réservés, soit un total de 39 Ha.

- Enfin, concernant le projet du *Jardin d'Entreprises*, un benchmark des projets d'aménagement de zones économiques à l'échelle nationale permet d'affirmer que ce projet correspond à la réalité opérationnelle des opérations de zones d'activités économiques. La dynamique de commercialisation, aujourd'hui bien réelle, reste forte avec 12 Ha cédés, 3 sous promesse de vente et 5 en réservation, soit un total de 20 Ha sur les 3 derniers exercices (2019 à 2021).

3. Situation financière

Il nous est difficile de comprendre l'analyse de la chambre quand elle précise que les documents comptables délivrent une image fidèle des risques financiers à l'exception des pertes sur opérations qui n'ont pas été provisionnées.

Le principe de provision de risque ne peut s'appliquer en l'espèce aux projets pilotées par la SPL. Par définition contractuelle, ceux-ci sont en effet au risque du concédant, qui en est pleinement informé au travers des Comptes-Rendus Annuels à la Collectivité (CRAC) et du rapport de gestion.

L'exécution des opérations est par conséquent sans incidence pour la société et ses actionnaires.

4. Gestion des Ressources Humaines

Si la SPL ne partage pas l'avis de la chambre sur le risque posé par le recrutement d'agents publics, elle a néanmoins fait le nécessaire pour répondre à cette observation et apporter les mesures correctives afférentes.

5. Sécurisation des achats

La SPL souligne les remarques positives de la chambre sur l'organisation de sa fonction « commande publique » et ses conséquences sur ses actes d'achats.

En conclusion, je souhaite réaffirmer la position suivante pleinement partagée par l'exécutif de Chartres métropole.

Depuis son premier élargissement en 2011, Chartres métropole a progressivement étoffé son socle de compétences. Plutôt que recourir à des opérateurs privés nationaux aux charges de structure considérables, et le plus souvent éloignés de l'intention politique locale, l'agglomération a créé des établissements dédiés disposant de moyens propres, d'expertises établies et de réels savoir-faire. Ces satellites sont autant de leviers au service de l'action publique.

Ces PME « locales » aux ressources non délocalisables ont aujourd'hui un rôle central à jouer dans la phase de transition qui s'ouvre, celui de faire face à l'objectif de relance et de transformation de notre modèle économique et social.

Elles marquent un véritable changement de paradigme des modes d'exercice des politiques publiques qui semble interroger la Chambre dans ses principes mêmes.

La mise en cause implicite de ces relais de l'intervention publique confine à une forme de suspicion troublante quand plus que jamais les collectivités et les élus locaux doivent pouvoir répondre à de nouveaux défis.

Sans montages innovants, pas de place à l'agilité et à l'assurance de conduire des projets durables. Il est dommage que la Chambre n'accorde pas aux collectivités et à leurs satellites la même confiance que leurs partenaires nationaux proches des territoires.

Cette relative méconnaissance du fonctionnement actuel des collectivités, du cadre de leurs interventions et de la réalité des difficultés auxquelles elles sont confrontées empêche de dresser un constat parfaitement objectif.

Donner plus de latitude aux territoires est sans nul doute la seule voix qui s'impose ! Pour preuve le très récent encouragement fait aux Régions par la Banque des territoires de réfléchir aux vertus de l'économie mixte et plus globalement des EPL pour l'action publique régionale, en soulignant la façon dont celles-ci ont su faire front pendant la crise sanitaire et le ralentissement de l'activité économique nationale.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma parfaite considération.

Le Président-directeur général
Franck MASSELUS

