

### RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Communauté d'agglomération Chartres métropole (Département d'Eure-et-Loir) Cahier 2 : Les risques engendrés par l'externalisation

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 2 juin 2022.

### TABLE DES MATIÈRES

S	YNTHESE	3
R)	ECOMMANDATIONS	5
IN	TRODUCTION	6
1	PLUSIEURS PROJETS INTERCOMMUNAUX CLÉS ONT ÉTÉ EXTERNALISÉS AUPRÈS D'ORGANISMES « SATELLITES »	8
2	LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES SONT INSUFFISAMMENT SÉCURISÉES	. 12
	<ul> <li>2.1 Des règles strictes encadrent le financement des entreprises publiques locales par leurs actionnaires publics</li> <li>2.2 Chartres métropole a consenti de très importants soutiens financiers aux entreprises publiques locales</li> </ul>	
	<ul> <li>2.2.1 Chartres métropole a versé de façon récurrente des avances de trésorerie à plusieurs SPL et SEM entre 2014 et 2020</li></ul>	14
3	L'INFORMATION SUR LES ORGANISMES EXTERNES EST INSUFFISANTE	. 17
	<ul> <li>3.1 Les garanties de transparence vis-à-vis du conseil communautaire doivent être renforcées</li> <li>3.2 Le dialogue de gestion avec les entreprises publiques locales reste à construire</li> </ul>	
4	LES CARENCES DANS LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS FRAGILISENT LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES	
	4.1 La participation des élus de Chartres métropole aux organes de gouvernance des EPL n'est pas entourée de garanties suffisantes	. 24
	<ul> <li>4.1.1 Si les élus peuvent siéger dans leurs organes sociaux, ces interventions doivent s'effectuer dans le respect des règles de prévention des conflits d'intérêts</li></ul>	25
	4.2 Des cadres dirigeants exercent une partie de leurs activités dans des EPL dans des conditions peu compatibles avec leur statut d'agent public	. 31
	<ul> <li>4.2.1 Le recrutement d'agents publics par des entreprises publiques locales n'est possible que s'il se concilie avec leurs obligations statutaires et déontologiques</li></ul>	33
5	insuffisante aux risques déontologiques	
	5.1 Des actions sont mises en œuvre avec le concours d'associations partenaires dans le but de valoriser l'image de marque du territoire	. 37
	<b>C</b> 1	

#### RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

5.2 Les dépenses exposées pour la valorisation de la marque territoriale par les SPL	
chartraines ne présentent pas de lien avec leur objet social	39
ANNEXES	42

#### **SYNTHÈSE**

#### L'essentiel

Chartres métropole a externalisé la gestion de services et d'équipements publics dans douze entreprises dont elle est l'actionnaire de référence. Ces sociétés connaissent des difficultés financières récurrentes. La communauté d'agglomération a été amenée à leur verser des aides de plus de 91 M € en cumul au 31 décembre 2020 (soit 177 % des ressources fiscales intercommunales) dont la régularité doit être sécurisée. Chartres métropole est invitée à renforcer son pilotage et la transparence et à mettre en place les dispositifs de nature à maitriser les risques financiers et déontologiques engendrés par son choix organisationnel.

# Une stratégie d'externalisation ayant conduit à la création d'une quinzaine d'organismes distincts de la communauté

Les statuts de la communauté d'agglomération Chartres métropole prévoient de nombreux champs d'intervention. Au-delà des compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, etc.), les compétences optionnelles (assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement) et complémentaires (nouvelles technologies, gestion des réseaux d'électricité, de gaz, etc.) couvrent des domaines multiples. Ceux-ci conjuguent le développement d'équipements structurants, la conduite d'opérations d'aménagement de grande envergure et une offre diversifiée de services publics.

Pour mener à bien ces multiples chantiers, la communauté d'agglomération a confié la gestion de services ou d'infrastructures publiques à des organismes externes qu'elle contrôle par sa participation à la gouvernance ou ses apports en capital. Ce choix vise à assurer un partage des risques opérationnels, tout en garantissant la maîtrise stratégique des projets. Il participe également de la recherche d'un équilibre entre la souplesse des règles de gestion et la poursuite de finalités d'intérêt général.

Six sociétés publiques locales (SPL), quatre sociétés d'économie mixte locales (SEM), deux sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ont ainsi été instituées. La communauté d'agglomération associe à la mise en œuvre de son projet de territoire trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), un groupement d'intérêt public (GIP) et trois associations.

#### Des difficultés de trésorerie insuffisamment anticipées et comblées par des aides financières sans analyse préalable des risques

Il n'appartient pas à la chambre de porter une appréciation sur ce choix de gestion externalisé. En revanche, il lui revient de s'assurer que les moyens mis en œuvre sont sécurisés et adaptés aux objectifs poursuivis.

La soumission au droit privé d'une majorité des organismes externes implique un suivi analytique des coûts. Car les ressources publiques ne doivent pas financer des activités relevant du champ concurrentiel. Fin 2020, sur les 91 M€ d'avances financières consenties aux SEM et aux SPL, 76,8 M€ ont été définitivement abandonnés à leur bénéficiaire et 4,6 M€ ont été transformés en apports en capitaux, sans s'assurer au préalable de leur conformité aux règles

de la concurrence. Des dispositifs de maîtrise de risques doivent être mis en œuvre à l'avenir dans le but d'analyser la rationalité économique des aides.

#### Un manque de transparence propice à pilotage défaillant

Un pilotage précis apparaît nécessaire pour garantir une transformation progressive du modèle économique de ces organismes et faciliter leur redressement financier par des plans structurels pluriannuels. Ce virage stratégique doit être l'occasion de redéfinir le modèle de gouvernance. Les risques déontologiques sont insuffisamment anticipés. Le cumul de fonctions d'élus et d'agents publics implique un effort de transparence et des règles claires de déport ou de suppléance.

#### **RECOMMANDATIONS**

**Recommandation n° 1**: Identifier, analyser et gérer les risques engendrés par les externalisations [cf. page n° 23].

**Recommandation n° 2**: Mettre en œuvre un code de bonne conduite pour prévenir les situations à risque au plan déontologique [cf. page n° 37].

#### INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Chartres Métropole sur le fondement des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières. Son examen porte sur les exercices 2014 et suivants. Un premier cahier présente les moyens mis en œuvre pour la réalisation du projet du territoire et analyse leur adéquation aux objectifs poursuivis et leur soutenabilité. Dans le présent cahier la chambre s'est intéressée à l'anticipation et à la maitrise des risques engendrés par la politique d'externalisation.

# Le choix d'un partage des risques opérationnels entre outils d'intervention spécialisés

Chartres Métropole a fait le choix d'externaliser certains services publics ou certaines opérations d'intérêt général dans des organismes spécialisés (SEM, SPL, GIP, etc.). Le recours à ces entités répond à deux finalités. D'une part, il permet de tirer parti de la liberté de gestion conférée par leur statut de droit privé, tout en garantissant à l'actionnaire public la maîtrise des projets au regard de ses objectifs propres. D'autre part, il présente l'intérêt d'offrir des moyens d'intervention adaptés pour des projets nécessitant des compétences spécialisées.

Les SPL occupent une place à part dans le paysage des organismes externes chartrains. Leurs règles de fonctionnement sont propices à la mise en œuvre du régime des prestations intégrées. Du fait de leur actionnariat intégralement public, et sous réserve de respecter des garanties de transparence, ces entités s'assimilent aux services propres des personnes publiques qui les ont constituées pour l'application des règles de la commande publique. Des opérations peuvent ainsi leur être confiées en dérogeant aux règles de publicité et de mise en concurrence.

#### Une stratégie d'externalisation impliquant un pilotage adapté

Le recours à des organismes externes et notamment à des entreprises publiques locales (EPL) répond à un choix de gestion sur lequel il n'appartient pas à la chambre de porter une appréciation. Sa mise en œuvre exige cependant un pilotage adéquat pour prévenir la réalisation d'un certain nombre de risques. La chambre s'est attachée à vérifier si la communauté d'agglomération avait employé des moyens adaptés à cet effet.

Le premier facteur de risque porte sur les relations financières avec les SEM et les SPL. Du fait de leur soumission au droit privé, les règles de la concurrence et le droit des aides d'État s'appliquent. Les ressources publiques ne doivent compenser que ce qui est nécessaire pour couvrir les obligations de service public. Elles ne doivent pas financer des activités relevant du champ concurrentiel ou correspondre à une opération qu'un investisseur privé n'aurait pas réalisé dans des conditions normales de marché.

#### COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CHARTRES MÉTROPOLE Cahier 2 : Les risques engendrés par l'externalisation

La fragmentation de l'information relative aux performances des organismes constitue un deuxième facteur de vulnérabilité. Faute de pilotage, la communauté d'agglomération court le risque de ne pas déceler à temps les coûts cachés ou les cumuls de difficultés obligeant à un « sauvetage » financier en urgence.

Enfin la troisième cause de dysfonctionnement potentiel réside dans la gouvernance de ces entreprises. Si des exceptions légales permettent la participation d'élus dans les organes sociaux, ces interventions doivent s'effectuer dans des conditions sécurisées. En outre des agents publics ne peuvent exercer une activité dans ces organismes de droit privé que dans la mesure où elle se concilie avec leurs obligations statutaires. Les règles de prévention des conflits d'intérêts (déport, suppléance, etc.) sont essentielles pour éviter aux élus et aux agents publics de se retrouver dans des situations incompatibles avec le champ de leurs délégations ou en contradiction avec les intérêts de la communauté d'agglomération.

# 1 PLUSIEURS PROJETS INTERCOMMUNAUX CLÉS ONT ÉTÉ EXTERNALISÉS AUPRÈS D'ORGANISMES « SATELLITES »

Chartres métropole a fait le choix d'externaliser la gestion de services publics et d'opérations d'intérêt général auprès de plusieurs organismes dotés de la personnalité morale. Cet ensemble d'organismes « satellites » compte cinq SPL (une sixième ayant été créée en 2021), quatre SEML, deux sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) et un groupement d'intérêt public (GIP). Les participations en capital détenues par Chartres métropole dans ces organismes représentent un montant total de 30,3 M€ (cf. annexe n° 4).

#### Les sociétés locales à statut spécifique

En principe il est interdit aux communes et aux groupements à fiscalité propre de prendre des participations dans les sociétés commerciales de droit commun. Par exception, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent créer des SEML ou prendre des participations dans ces sociétés. Ces dernières ne peuvent avoir pour objet social que la réalisation d'opérations d'aménagement, de construction et l'exploitation de services publics industriels et commerciaux ou d'autres activités locales d'intérêt général. La personne publique doit détenir entre 50 % et 85 % du capital. Comme pour les autres sociétés anonymes, le capital social des SEML doit s'élever à 37 000 € minimum (art. L. 224-2 du code de commerce) ou à 150 000 € pour les SEML d'aménagement et à 225 000 € pour celles dont l'objet est la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location (art. L. 1522-3 du CGCT).

A la différence des SEML, l'actionnariat des SPL est strictement public. Leur gouvernance associe étroitement les personnes publiques et leurs activités doivent être exercées exclusivement pour leur compte et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres. Lorsque la SPL exerce plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. La réalisation de son objet social doit concourir à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires publics.

Les SEMOP constituent un instrument de coopération public-privé. Elles permettent à une collectivité locale ou un groupement de lancer un appel d'offre en amont de la constitution de la société, pour désigner l'actionnaire opérateur qui s'associera avec elle pour l'exécution d'un contrat. Celui-ci doit avoir pour objet soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, soit la gestion d'un service public, soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement. La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales doit détenir entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. La part de capital des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %.

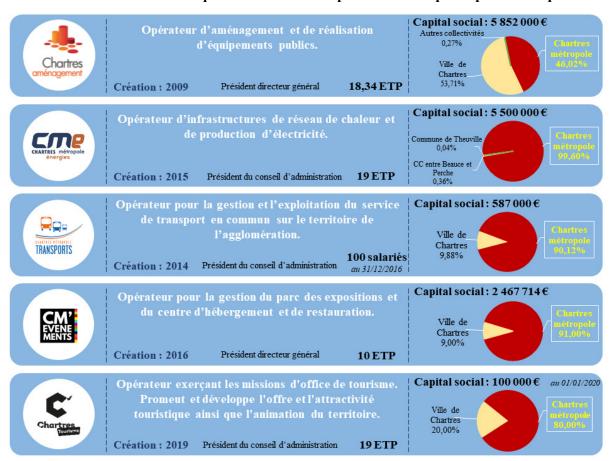
#### Les groupements d'intérêt public

Le GIP est une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie administrative et financière. Il peut regrouper plusieurs personnes morales de droit public ou une ou plusieurs personnes morales de droit public et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ses membres exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice. La création du GIP donne lieu à une convention constitutive, approuvée par le représentant de l'État. La comptabilité du groupement est tenue et sa gestion assurée selon les règles de droit privé lorsque le groupement assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public industriel et commercial.

Chartres métropole exerce, sur la plupart d'entre eux, un pouvoir d'influence ou de décision déterminant, lequel se caractérise le plus souvent par une position prépondérante dans les organes de gouvernance.

La communauté d'agglomération détient une part majoritaire du capital dans quatre des cinq SPL et trois des quatre SEM. Si Chartres métropole parvient au deuxième rang dans la répartition du capital de la SPL Chartres aménagement (SPL CA) (46 %) et de la SEM Chartres développements immobiliers (SEM CDI) (36,5 %), elle y constitue un actionnaire de référence et figure parmi les principaux donneurs d'ordre.

Schéma n° 1 : SPL dans lesquelles Chartres métropole détient une participation en capital



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des documents statutaires des SPL concernées - NB : données au 31/12/2019 sauf mention contraire

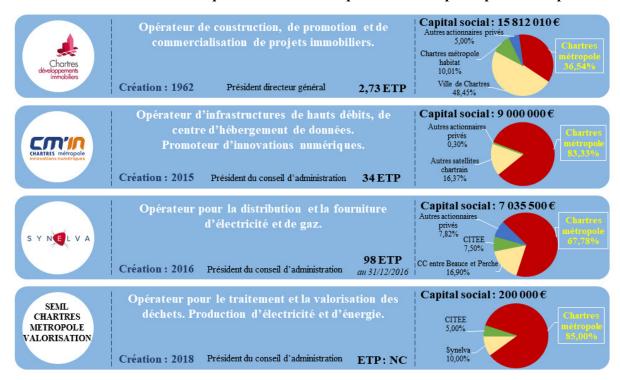


Schéma n° 2 : SEM dans lesquelles Chartres métropole détient une participation en capital

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des documents statutaires des SEM et des SEMOP concernées NB : données au 31/12/2019 sauf mention contraire

Schéma  $n^{\circ}\,3$  : SEMOP dans lesquelles Chartres métropole détient une participation en capital



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des documents statutaires des SEM et des SEMOP concernées NB : données au 31/12/2019 sauf mention contraire

Ces sociétés peuvent être délégataires d'un service public, comme, par exemple, la SPL Chartres métropole transports, ou titulaires de concessions d'aménagement, à l'instar de la SPL Chartres aménagement. Certaines peuvent être polyvalentes et dotés d'un objet social pluriel, à l'image de la SEM Synelva. D'autres sont dédiées spécifiquement à un projet ou un type précis d'infrastructure. Tel est le cas des deux sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) qui assurent chacune individuellement la production et la distribution d'eau et l'exploitation du réseau d'assainissement. Ces dernières permettent à la communauté d'agglomération de conserver la maîtrise sur le service dans la mesure où elle siège au conseil d'administration et détient une minorité de blocage (40 %), tout en garantissant un niveau d'implication financière suffisant de la société délégataire.

Pour la restauration collective, Chartres métropole s'est associée aux hôpitaux de Chartres au sein d'un GIP, Chartres métropole restauration. Le choix en faveur de cette structure institutionnelle publique, validée par un arrêté préfectoral du 6 juillet 2018, répond à la volonté de garantir un cadre d'intervention commun avec le centre hospitalier.

En créant ces différentes structures, la communauté d'agglomération poursuit un objectif commun. La spécialisation de ces entités et la souplesse de gestion du droit privé permettent de ne pas faire porter les risques opérationnels sur la seule personne publique et d'en assurer la répartition entre des entités offrant des compétences et une organisation adaptée. Elles autorisent également le recours aux capitaux privés, pour les SEM et les SEMOP, ou aux ressources d'autres personnes morales de droit public pour les SPL. La présence de la personne publique au capital de la société à son profit garantit une relative continuité dans des projets d'intérêt général.

Pour l'exécution de délégations de service public, le respect des sujétions définies par la personne publique délégante peuvent être contrôlées plus aisément. La gouvernance des SPL et des SEMOP facilite la mise en œuvre du régime des prestations intégrées. Des contrats de commande publique peuvent ainsi leur être conclus en dérogeant aux règles de publicité et de mise en concurrence. L'objectif principal reste, le plus souvent, celui de la maîtrise du programme des opérations au regard de la stratégie de territoire.

Le grand nombre de compétences communautaires exercées par l'intermédiaire d'une entreprise publique locale (*cf.* annexe n° 5) montre qu'il s'agit d'un trait structurel de la gestion chartraine, inscrit au cœur de sa stratégie territoriale.



Les statuts de la communauté d'agglomération Chartres métropole prévoient de nombreux domaines d'intervention. Outre les compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, etc.), les compétences optionnelles (assainissement, eau, protection et mise en valeur de l'environnement) et complémentaires (nouvelles technologies, gestion des réseaux d'électricité, de gaz, etc.) couvrent des champs d'action diversifiés. Ceux-ci conjuguent le développement d'équipements structurants, la conduite d'opérations d'aménagement et une offre diversifiée de services publics.

Pour assurer la conduite de ces multiples chantiers, la communauté d'agglomération a privilégié le recours à des organismes externes spécialisés auxquels est confiée la gestion de services ou la réalisation d'infrastructures publiques. Parmi les différentes entités créées, les entreprises publiques locales occupent une place prépondérante. Ce choix de gestion répond à la volonté d'éviter de faire porter l'ensemble des risques opérationnels par la personne publique. Il s'agit également d'adosser l'action de la communauté d'agglomération sur des outils d'intervention dotés d'une organisation et de compétences adaptées.

#### 2 LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES SONT INSUFFISAMMENT SÉCURISÉES

# 2.1 Des règles strictes encadrent le financement des entreprises publiques locales par leurs actionnaires publics

Le financement des SEML, des SEMOP et des SPL par leurs actionnaires publics est strictement encadré. En application de l'article L. 1522-4 du CGCT, « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, en leur qualité d'actionnaires, prendre part aux modifications de capital ou allouer des apports en compte courant d'associés aux sociétés d'économie mixte locales. »

Un apport en capital complémentaire peut être souscrit au-delà de la participation initiale de la personne publique, sous réserve de respecter les règles de composition prévues par le code général des collectivités territoriales et le seuil prévu à l'article L. 225-248 du code de commerce. Cette augmentation de capital ne doit pas être suivie d'une réduction immédiate, destinée à résorber artificiellement des pertes<sup>1</sup>. L'intervention de la personne publique au capital de la société doit également satisfaire le test dit de « l'investisseur avisé » : il y a lieu de s'assurer que la mesure aurait été adoptée dans les conditions normales du marché par un investisseur privé se trouvant dans une situation analogue.

Les besoins financiers temporaires peuvent être satisfaits par des apports en compte courant d'associé. Ils doivent cependant respecter les conditions prévues par l'article L. 1522-5 du CGCT. Cette disposition prévoit qu'une convention expresse doit être conclue entre l'actionnaire et la société et comporter, sous peine de nullité, la mention du montant, de la nature, de l'objet et de la durée de l'apport ainsi que de ses conditions de remboursement et, éventuellement, de sa rémunération ou de sa transformation en augmentation de capital.

Les facilités de trésorerie visent exclusivement à couvrir un décalage imprévu et momentané entre des décaissements et le recouvrement de produits. Elles ne peuvent donc qu'être temporaires et ne sauraient suppléer une gestion active des besoins de financement au moyen d'un plan d'affaires. L'apport en compte courant d'associés ne peut être consenti pour une durée supérieure à deux ans, éventuellement renouvelable une fois. Au terme de cette période, l'apport est remboursé ou transformé en augmentation de capital, sous réserve que de précédentes avances aient d'ores et déjà été restituées ou incorporées au capital.

En cas de non remboursement de l'avance et d'abandon de créance, il y a lieu de s'assurer que la ressource définitivement acquise à la société ne contrevient pas aux règles de la concurrence et notamment au droit des aides d'État (cf. encadré page suivante).

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Conseil d'État, 17 janvier 1994, *Préfet du département des Alpes de Haute-Provence*, n°133837 et 133905.

#### L'application du droit des aides d'État aux entreprises publiques locales

En application de l'article 106 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG) ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de l'Union. » Au sens de ces dispositions, la « notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement » (Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 23 avril 1991, Klaus Höfner c/ Macrotron GmbH, aff. C-41/90). Les SEM font partie des entreprises qui peuvent être chargées de la gestion d'un SIEG et dont le financement doit respecter les règles de la concurrence. Etant « 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 » selon l'article 1531-1 du CGCT, les SPL entrent également dans le champ d'application du droit des aides d'État (Autorité de la concurrence, avis 11-A-18 du 24 novembre 2011).

Trois critères sont habituellement employés pour vérifier si une mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107 du TFUE : celle-ci doit conférer un avantage au moyen de ressources publiques ; l'avantage doit être anormal et sélectif ; elle est susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres. Tout projet d'aide nouvelle doit être notifié et autorisé par la Commission européenne avant sa mise en œuvre. Un financement répondant aux conditions précitées et accordé à une SEM ou une SPL sans autorisation de la Commission est illégal. Seules les aides n'excédant pas un plafond de 200 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux sont exemptées de notification. Une mesure échappe à la qualification d'aide d'État si quatre conditions sont satisfaites de manière cumulative (CJCE, 24 juill. 2003, Altmark Trans GmbH, aff. C-280/00). Premièrement, l'entreprise bénéficiaire « doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies. » Deuxièmement, « les paramètres sur la base desquels sera calculée la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes. » Troisièmement, la compensation ne doit pas dépasser « ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations. » Ouatrièmement, en l'absence d'obligation de mise en concurrence, « le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, <u>aurait encourus pour exécuter</u> ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations. »

Lorsque les avances sont transformées en capital, la rationalité économique de l'opération doit pouvoir être justifiée. Par exemple elle doit pouvoir s'expliquer au regard d'objectifs tels que le souhait de garantir une composition équilibrée de l'actionnariat ou celui

de consolider financièrement l'entreprise lorsque celle-ci doit rembourser un stock de dettes important ou réaliser de lourds investissements. À défaut, elle est susceptible de s'analyser comme une aide d'État contrevenant au droit de la concurrence. Pour déterminer si les interventions en capital d'un actionnaire public respectent les Traités, il est fait appel au critère dit de « l'investisseur avisé ». Celui-ci impose de regarder si un « investisseur privé opérant dans les conditions normales de l'économie de marché » aurait ou non réalisé une opération de même nature et de même importance en se fondant sur les possibilités de rentabilité prévisibles². L'apport de fonds propres peut s'analyser comme une aide d'État illégale, lorsque la situation financière de l'entreprise recapitalisée est telle qu'elle ne permet pas d'escompter une rentabilité acceptable des investissements dans un délai raisonnable et que la société, eu égard à sa marge d'autofinancement insuffisante, n'aurait pas été en mesure de réunir les fonds nécessaires sur le marché des capitaux³.

# 2.2 Chartres métropole a consenti de très importants soutiens financiers aux entreprises publiques locales

## 2.2.1 Chartres métropole a versé de façon récurrente des avances de trésorerie à plusieurs SPL et SEM entre 2014 et 2020.

Une quarantaine de conventions financières ont été conclues avec des SEM et SPL chartraines. Ces « avances » représentent un engagement financier très conséquent dont le poids croît de manière soutenue depuis 2016. Le montant des flux de trésorerie bénéficiant à des organismes « satellites » et non remboursés au 31 décembre de l'année a été multiplié par six entre 2015 et 2020. Il atteint plus de 91 M $\in$  au 31 décembre 2020, soit 177 % de la fiscalité intercommunale (cf. annexe  $n^{\circ}$  6).

Tableau n° 1 : Avances financières aux organismes « satellites » de Chartres métropole

Avances acquittées par Chartres métropole	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Part transformée en capital entre 2015 et 2020	Part abandonnée par compensation avec une participation
Chartres aménagement	11 700 000,00	13 700 000,00	29 200 000,00	39 600 000,00	68 320 000,00	79 977 000,00	86 682 000,00		76 802 000
Chartres métropole énergies	0,00	0,00	2 000 000,00	6 000 000,00	4 382 000,00	4 382 000,00	4 382 000,00	2 000 000,00	
Chartres développements immobiliers	3 080 000,00	1 079 990,00	1 079 990,00	1 079 990,00	0,00	0,00	0,00	2 000 010,00 645 000,00	
Chartres innovations numériques	0,00	0,00	0,00	1 000 000,00	1 000 000,00	1 000 000,00	0,00		
SYNELVA Collectivités	0,00	0,00	0,00	5 667 900,49	5 667 900,49	0,00	0,00		
Chartres métropole assainissement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1 000 000,00	0,00		
C'Chartres Tourisme	0,00	0,00	0,00	300 000,00	150 000,00	300 000,00	0,00		
CIAS de Chartres métropole	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100 000,00	0,00		
Total des avances =	14 780 000,00	14 779 990,00	32 279 990,00	53 647 890,49	79 519 900,49	86 759 000,00	91 064 000,00	4 645 010,00	76 802 000,00
Recettes fiscales intercommunales =	39 094 556,00	40 892 874,00	41 672 343,78	44 804 302,54	50 163 820,51	51 557 436,37	51 439 539,74		
Part des avances dans les recettes fiscales =	37,81 %	36,14 %	77,46 %	119,74 %	158,52 %	168,28 %	177,03 %		

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des conventions d'avance et des délibérations

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> CJCE, 14 septembre 1994, Espagne c/ Commission, aff. C-278.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> CJCE, 14 février 1990, France c/ Commission, aff. C-301/87.

En dépit des règles strictes régissant l'intervention d'un actionnaire public auprès d'EPL et des précautions qui devraient entourer leurs relations financières (notamment en matière d'aide d'État : cf. encadré figurant en page 13), Chartres métropole a fait preuve de nombreuses négligences dans le suivi et l'exécution de ces conventions. Les justifications apportées sur ces financements sont souvent très limitées, alors qu'en principe les assemblées délibérantes doivent disposer d'un « rapport d'un représentant de la collectivité territoriale ou du groupement au conseil d'administration ou au conseil de surveillance » et d' « une délibération du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de la société d'économie mixte locale exposant les motifs d'un tel apport et justifiant son montant, sa durée ainsi que les conditions de son remboursement, de son éventuelle rémunération ou de sa transformation en augmentation de capital. » L'exposé des motifs des délibérations relatives à des « avances » est la plupart du temps peu explicite sur les motifs de l'apport et le choix de son montant.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la communauté d'agglomération a fait valoir que les EPL chartraines et tout particulièrement les SPL n'étaient pas des « entreprises » au sens du droit de l'Union européenne et qu'elles n'entraient pas dans le champ d'application du droit des aides d'État. La chambre estime cependant que l'activité de ces entreprises, sans se limiter à l'exécution d'une mission de service public consiste bien à offrir des biens ou des services sur un marché donné et qu'elle revêt un caractère économique au sens des règles européennes de concurrence (cf. annexe n° 2). Des aides publiques ne peuvent donc leur être accordées que dans la mesure où elles viennent compenser des sujétions ou des obligations de service public sans excéder leur coût. En outre la rationalité économique des apports complémentaires en capital doit pouvoir être établie par des perspectives raisonnables de retour sur investissement.

## 2.2.2 Chartres métropole a renoncé au remboursement d'une part très importante des avances sans justification sur leur affectation et leur rationalité économique

Plus de 76 M€ ont été abandonnés à la SPL Chartres aménagement dans le cadre de concessions d'aménagement, sans que les obligations de service public à financer n'aient été clairement définies et que les paramètres de leur compensation n'aient été préalablement établis de façon objective et transparente. Les conventions identifient des infrastructures devant faire retour à la personne publique, mais sans évaluation précise de leur coût.

Les conventions financières relatives au pôle gare illustrent tout particulièrement ce facteur de risque (cf. annexe n° 2). La passerelle piétonne reliant le parvis de la gare à la partie de la ZAC séparée par les voies ferroviaires a été prise en charge par Chartres métropole. Cependant aucune indication n'est donnée sur le coût des « différents éléments engagés par Chartres aménagement relatifs à la réalisation de cette passerelle (la maîtrise et libération des sols, les premières études, le lancement des consultations) ». Les avenants à la convention ne sont pas assortis d'un plan de trésorerie justifiant les différentes « tranches de financement » et leurs évolutions dans le temps. Ils ne comportent pas de clause de reversement en cas de surcompensation des coûts de l'équipement public.

L'examen des compte rendus annuels à la collectivité<sup>4</sup> ne permet pas davantage de s'assurer que les aides ne dépassent pas ce qui est strictement nécessaire pour couvrir tout ou

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> En application des articles L. 300-5 du code de l'urbanisme et L. 1523-2 du code général des collectivités territoriales, lorsque le concédant participe au coût de l'opération d'aménagement, ou lorsque celle-ci bénéficie de subventions, le concessionnaire doit fournir chaque année un compte rendu financier comportant notamment en

partie des coûts occasionnés par l'exécution des missions d'intérêt général de la SPL et par les aménagements d'équipements publics. Seule une « avance » peut être clairement rattachée à l'acquisition de terrains d'assiette d'un équipement public de la concession d'aménagement relative au pôle gare (1,82 M€ compensés avec le prix d'achat du terrain d'assiette du complexe culturel et sportif). Toutefois celle-ci a été versée sans convention, puis abandonnée sans remboursement préalable d'autres avances.

Plus de 4,65 M€ d'avances ont été transformées en capital, sans que ces décisions s'accompagnent d'une analyse économique dûment explicitée en conseil communautaire. La SPL CME a ainsi bénéficié d'une augmentation de capital de 2 M€ en 2020, alors qu'elle enregistrait une rentabilité financière et commerciale nulle ou négative sur les deux derniers exercices. Chartres métropole indique que, lors de la mise en production de l'unité de production de chaleur, le niveau de recettes prévisionnelles escompté n'a pas été atteint. De même, un apport complémentaire a été consenti en 2017 à la SEM CDI dont la marge brute d'autofinancement et la rentabilité étaient négatives depuis deux années consécutives.

Tableau n° 2: Transformation des avances en participation au capital

Avances transformées en capital	Délibérations octroyant l'avance	Montant de l'avance	Délibérations transformant l'avance en capital	Montant de l'augmentation en capital	Marge d'auto- financement brut en N-2	Marge d'auto- financement brut en N-1	Rentabilité commerciale en N-2	Rentabilité commerciale en N-1	Rentabilité financière en N-2	Rentabilité financière en N-1
Chartres métropole énergies	19/10/2016	2 000 000	16/07/2020	2 000 000	-350 000	2 195 000	-17 % (contre 37 % pour le secteur)	0 % (contre 5 % pour le secteur)	-16 % (contre - 18% pour le secteur)	0 % (contre 29 % pour le secteur)
Chartres développements immobiliers	11/04/2013	3 080 000	12/11/2015	2 000 010	NC	-1 465 000	NC	-109 % (contre 800 % pour le secteur)	NC	-15 % (contre 4 % pour le secteur)
	12/11/2015	1 079 990	28/06/2017	645 000	-1 864 000	-2 419 000	-12 % (contre 800 % pour le secteur)	-4 % (contre 800 % pour le secteur)	-22 % (contre 800 % pour le secteur)	-13 % (contre 5 % pour le secteur)

Source : CRC à partir des conventions, des délibérations et des données de Score & Décisions

Les délibérations n'indiquent pas si la participation se fonde sur des perspectives de rentabilité future ou sur un projet d'investissement susceptible d'aider l'entreprise à retrouver des marges d'autofinancement. La communauté d'agglomération invoque « le contexte » des opérations portées par ces sociétés pour justifier son intervention à leur capital. Mais elle n'établit en quoi elles auraient subi une perte étrangère à leur cycle d'exploitation normal et dans quelle mesure un investisseur avisé aurait pris la même décision dans des conditions de marché équivalentes. Ces interventions en capital reposent ainsi sur des fondements fragiles au regard du droit de la concurrence, tout en représentant un coût significatif pour le budget intercommunal (cf. annexe n° 2).

annexe le bilan prévisionnel actualisé des activités, le plan de trésorerie actualisé faisant apparaître l'échéancier des recettes et des dépenses de l'opération et un tableau des acquisitions et cessions immobilières réalisées pendant la durée de l'exercice. Celui-ci est soumis à l'examen de l'organe délibérant, qui se prononce par un vote.

#### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les relations financières entre Chartres Métropole et les SEM et les SPL engendrent des risques significatifs. Le recours fréquent à des facilités de trésorerie génère un aléa moral, préjudiciable à l'amélioration de la gestion et à la recherche d'efficience : accordés pour des montants conséquents, souvent sans intérêts ou à des conditions de taux favorables, ces soutiens déresponsabilisent les instances de gouvernance de ces organismes. Ces facilités reportent dans le temps leurs besoins de financement, sans y apporter de réponse structurelle et durable.

Les avances de trésorerie doivent constituer un soutien exceptionnel, nécessairement infra-annuel, soumis à intérêts, dont la reconduction ne peut s'opérer au-delà de la durée légale et dont l'éventuelle transformation en capital doit être précédée d'une analyse économique rigoureuse. En outre, la communauté d'agglomération doit s'assurer que ces aides ne dépassent pas ce qui est strictement nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par les obligations de service public.

# 3 L'INFORMATION SUR LES ORGANISMES EXTERNES EST INSUFFISANTE

Le pilotage des entreprises publiques locales par leurs actionnaires s'exerce à deux niveaux. D'une part, les administrateurs de ces sociétés doivent rendre compte au conseil communautaire du respect des orientations stratégiques et de la soutenabilité de leur modèle économique. D'autre part, l'exécutif de l'établissement public, assisté par ses services, assure le suivi de la gestion opérationnelle.

Un niveau de transparence insuffisant peut conduire à une perception erronée par l'actionnaire public de son niveau d'exposition au risque. Il est essentiel, pour ce dernier, de disposer d'une vision d'ensemble sur l'avancement des projets et sur leur financement, de façon à anticiper d'éventuelles difficultés financières. Ce suivi sera d'autant plus efficace s'il responsabilise les gestionnaires et garantit une approche préventive et partagée des risques.

# 3.1 Les garanties de transparence vis-à-vis du conseil communautaire doivent être renforcées

En vertu des articles L. 1522-1, L. 1522-4 et L. 1522-5 du CGCT, l'organe délibérant de Chartres métropole doit se prononcer sur les prises de participation dans des sociétés publiques locales, les modifications de leur capital et les apports en compte courant d'associés. Il doit être consulté pour toute « modification portant sur l'objet social, la composition du capital ou les structures des organes dirigeants » en application de l'article L. 1524-1 du même code. Il est également compétent pour contrôler le respect des orientations stratégiques. En application des articles L. 1524-5 et L. 1531-1 de ce code, « 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 ou au conseil de surveillance, et qui porte notamment sur les modifications des statuts qui ont pu être apportées à la société d'économie mixte. » Cette obligation est une garantie essentielle,

car la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe à la personne publique dont ils sont mandataires, par dérogation à l'article L. 225-20 du code de commerce.

Le conseil communautaire doit également être destinataire de compte rendus annuels lorsque l'entreprise publique locale est chargée de l'exécution d'une concession d'aménagement ou titulaire d'une délégation de services publics.

Entre 2014 et 2020, le conseil communautaire de Chartres métropole a été dûment consulté sur les actes qui requièrent son approbation préalable en matière de statuts et de gouvernance. Aucune carence n'est observée en ce qui concerne les évolutions statutaires, les modifications de capital, la désignation des représentants dans les organes de gouvernance et les différents contrats conclus avec les SEM et les SPL. De même la nomination des représentants de l'EPCI dans les organes de gouvernance n'appelle pas d'observations.

En revanche le suivi des orientations stratégiques et des financements est lacunaire. L'obligation faite aux administrateurs de produire un rapport annuel sur la gestion des sociétés publiques n'est pas systématiquement respectée. Pour la SPL Chartres aménagement et la SEM Chartres développements immobiliers, ces documents n'ont pas été présentés à l'organe délibérant en 2017 et en 2018.

Pour la SPL Chartres métropole énergies et la SEMOP Chartres métropole eau, cette règle a même été méconnue sur trois années, en 2015, en 2016 et en 2018.

Rapports des Rapport des Rapport des Rapport des représentants de Chartres métropole Statut administrateurs sur la gestion 2015 gestion 2016 Rapport approuvé par Rapport approuvé par Rapport d'activités non Rapport d'activités non Chartres Rapport approuvé pa SPL délibération du 19 délibération du 28 soumis au CC soumis au CC délibération du 16 juillet 2020 aménagement décembre 2016 septembre 2017 Délibération du 28 juin Chartres métropole Rapport approuvé par Absence de délibération SPL Absence de délibération Absence de délibération délibération du 16 juillet 2020 2018 énergies Chartres métropole Délibération du 24 Délibération du 29 Délibération du 22 Délibération du 25 Rapport approuvé pa délibération du 16 juillet 2020 transports novembre 2016 septembre 2017 novembre 2018 novembre 2019 Délibération du 28 juin Délibération du 26 juin Rapport approuvé par SPL Absence de délibération Absence de délibération délibération du 16 juillet 2020 évènements 2018 2019 Chartres Délibération du 19 Délibération du 28 Rapport approuvé par développements SEM Absence de délibération Absence de délibération immobiliers Délibération du 26 juin Chartres innovations Délibération du 28 juin Rapport approuvé par SEM Absence de délibération délibération du 16 juillet 2020 numériques 2018 2019 Délibération du 28 juin Rapport approuvé par Absence de délibération Absence de délibération délibération du 16 juillet 2020 Collectivités 2018 Chartres métropole SEM Absence de délibération Absence de délibération Valorisation Délibération du 28 juin Chartres métropole Rapport approuvé par SEMOP Absence de délibération Absence de délibération Absence de délibération eau délibération du 16 juillet 2020 Chartres métropole Rapport approuvé par SEMOP Absence de délibération délibération du 16 juillet 2020 assainissement C'Chartres Tourisme Absence de délibération

Tableau n° 3 : Décisions du conseil communautaire sur les rapports des administrateurs

Source: Tableau CRC à partir des rapports des administrateurs et des recueils des actes administratifs

Lorsque ces rapports sont produits, leur contenu ne répond que très partiellement à l'objectif de pilotage de la performance.

a) L'avancement des principaux projets et le respect des calendriers prévisionnels n'est pas précisé ou l'est de manière très concise, sans qu'il soit possible de vérifier le respect des délais contractuels ou les éventuels retards de mise en service. Pour la SPL Chartres aménagement, les prix des cessions et des acquisitions attachées aux principales opérations ne sont pas précisés, pas plus que le respect des calendriers prévisionnels et des grilles tarifaires.

- b) Les rapports ne permettent pas de disposer d'une vue d'ensemble sur les conventions financières conclues avec les EPL. Ils ne comportent aucun tableau de bord qui permettrait d'apprécier la situation de la société. Un tel effort de transparence ne serait pas inutile pour des sociétés chargées de la construction d'infrastructures onéreuses comme la SPL Chartres aménagement ou la SPL CME.
- c) Les mentions sur les modifications statutaires et leur contexte sont succinctes. Par exemple, dans leur rapport de 2019, les administrateurs de la SPL CME indiquent que l'assemblée générale des actionnaires « a été réunie à titre extraordinaire le 23 janvier », sans indiquer l'enjeu de cette convocation. À l'inverse, les rapports établis pour l'exercice 2020 sur la SPL Chartres Aménagement et C'Chartres Tourisme révèlent un effort certain pour enrichir l'information délivrée au conseil communautaire sur l'activité, la vie sociale et les ressources humaines.

Les engagements pris auprès des entreprises publiques locales ne sont que partiellement retranscrits dans les documents budgétaires et comptables. Certes les participations en capital figurent dans les annexes des comptes administratifs énumérant les « organismes financiers dans lesquels a été pris un engagement financier » conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT. Mais les conventions d'avances y sont retracées de manière lacunaire.

L'information sur les garanties d'emprunt comporte également des lacunes. Si les engagements consentis à la SPL Chartres aménagement en 2012 et en 2016 et à la SEM CMIN en 2019 ont bien été comptabilisés parmi les engagements hors bilan dans les annexes des comptes administratifs, en revanche un emprunt constitué pour l'opération d'aménagement « plateau nord est » et garanti à hauteur de 12 M€ à la suite d'une délibération du 28 septembre 2017 ne figurait pas dans les comptes administratifs de 2017 et de 2018. Il n'a été explicitement mentionné qu'à compter de 2019. De même une garantie apportée pour un crédit de long terme de 50 M€ à la SPL CME ne figurait ni dans les documents établis à la clôture des comptes de 2018, ni dans ceux de 2019, bien qu'elle ait été autorisée par une délibération du conseil communautaire du 30 mars 2017 et prolongée jusqu'en 2020 par une délibération du 22 novembre 2018. Le compte administratif de 2020 se borne à mentionner l'existence d'un engagement de 2,38 M€ au titre d'une « convention inter-créanciers » sans plus de précisions sur les conditions correspondantes, alors que la portée de l'engagement pris est plus large.

Cette convention conclue entre la SPL CME et AUXIFIP<sup>5</sup> stipulait que les associés devaient libérer l'intégralité de leurs apports initiaux dans la SPL CME à hauteur de 2,5 M€ avant le 31 janvier 2018. Cet engagement a contraint Chartres métropole à consolider les fonds propres de cette société. La communauté d'agglomération y détenait initialement une participation en capital à hauteur de 478 000 € qu'elle a dû compléter par la souscription de 5 000 actions supplémentaires à la valeur nominale de 1 000 €.

Les soutiens apportés par fonds propres (2,5 M€), par avances d'associés (2,38 M€) et par financement complémentaire en cas de déficit d'autofinancement (sans limite de montant) équivalent donc à des garanties apportées vis-à-vis du financeur de la SPL CME. Ils traduisent des « droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine » et ont un impact financier significatif actuel ou futur. Ils auraient donc dû faire l'objet d'une information complète et transparente comme le prévoit l'article L. 2313-1 du CGCT.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> La société AUXIFIP exerce une activité de financement en crédit-bail du secteur public et parapublic.

Tableau n° 4 : Règles prudentielles en matière de garanties d'emprunt

	Énoncé des règles prudentielles	Annuité de l'exercice	Recettes réelles fonctionnement	Ratio
Plafonnement des garanties d'emprunt par rapport aux recettes réelles de fonctionnement	Le montant total des annuités, déjà garanties ou cautionnées à échoir au cours de l'exercice, d'emprunts contractés par toute personne de droit privé ou de droit public, majoré du montant de la première annuité entière du nouveau concours garanti, et du montant des annuités de la dette communale, ne peut excéder 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement.	8 770 715 €	95 012 645,79 €	9,2 %
		Garanties accordées		Plafonds légaux
Ratio de division des risques	Le montant des annuités garanties au profit d'un même débiteur ne doit pas être supérieur à 10 % du montant total susceptible d'être garanti.	4 882 000 €		4 750 632 €
Ratio de partage des risques	La quotité maximale susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités sur un même emprunt est fixée à 50 % (80 % pour les opérations d'aménagement) ; un emprunt ne peut être totalement garanti par l'EPCI.	39,8 % en moyenne		50,0 %

Source : CRC à partir des annexes des comptes administratifs et des délibérations du conseil communautaire

Les termes des délibérations du 30 mars 2017 et du 22 novembre 2018 sont loin d'apporter toute la clarté requise sur la portée des engagements donnés. Le rapport d'activité de 2018 de la concession se limite à une mention succincte relative au motif de l'allongement du prêt conclu avec AUXIFIP. Le rapport des administrateurs, approuvé lors du conseil communautaire du 16 juillet 2020, n'est guère explicite sur les garanties en jeu et les conditions de leur mise en œuvre éventuelle. La connaissance des garanties accordées à la SPL CME aurait permis de constater une concentration des engagements sur cette société (au minimum 4,88 M€), en méconnaissance de la règle de division des risques.

Un tel facteur de risque aurait pu être identifié à temps si le conseil communautaire avait disposé d'une présentation consolidée et claire des engagements donnés aux entreprises publiques locales chartraines. Au-delà des obligations légales applicables, l'enjeu central est celui de l'anticipation des risques externes. Une information transparente est essentielle pour que le conseil communautaire puisse évaluer l'exposition aux risques externes et prendre les mesures préventives adéquates. Chartres métropole s'engage à renforcer l'information donnée au conseil communautaire grâce aux outils de pilotage élaborés par le nouveau service de contrôle de gestion.

### 3.2 Le dialogue de gestion avec les entreprises publiques locales reste à construire

L'exécutif de la communauté d'agglomération joue un rôle clé dans le pilotage opérationnel des organismes externes et, notamment, dans celui des entreprises publiques locales chartraines. Il relaie les orientations arrêtées par l'organe délibérant de la communauté d'agglomération et s'assure de leur traduction au plan opérationnel. Ce contrôle doit tenir compte du régime dual propre à ces outils d'intervention spécifiques que constituent les SEM et les SPL. Il doit concilier l'autonomie opérationnelle de ces sociétés à statut spécifique, leur objet social et leurs impératifs de rentabilité économique avec les finalités d'intérêt général poursuivies par l'actionnaire public. Ce pilotage suppose un juste équilibre entre la maîtrise du programme des opérations au regard de la stratégie de territoire et la construction d'un cadre d'intervention responsabilisant, tirant parti de la souplesse du droit privé.

En ce qui concerne les sociétés publiques locales, l'organisation des contrôles par l'actionnaire public revêt une importance toute particulière. Elle conditionne la mise en œuvre du régime dit des prestations intégrées (ou de « quasi-régie »). Celui-ci permet aux collectivités actionnaires de ces sociétés de leur confier des prestations ou des opérations d'aménagement,

en dérogeant aux règles de publicité et de mise en concurrence<sup>6</sup>. Sa mise en œuvre est subordonnée à la présence de trois conditions cumulatives :

- la personne morale contrôlée doit disposer d'un actionnariat entièrement public ;
- son activité doit être principalement consacrée aux prestations et opérations confiées par ses collectivités actionnaires;
- le contrôle exercé par ces dernières sur la société doit être analogue à celui qu'elles exercent respectivement sur leurs propres services.

Si le capital exclusivement public des SPL et le principe d'une intervention exclusive de ces sociétés pour leur actionnaire public permettent, par construction, de satisfaire à ces deux premières conditions, le respect du troisième critère implique une supervision adaptée. L'existence d'une influence déterminante sur toutes les décisions essentielles de la société ne peut se présumer. Comme le rappelle la jurisprudence européenne<sup>7</sup> et nationale<sup>8</sup>, la participation au capital n'est pas suffisante à elle seule. Le contrôle fonctionnel et structurel doit être effectif et non simplement formel<sup>9</sup>. Il implique notamment la participation effective à des instances de gouvernance et la mise en place de contrôles continus concernant les trois volets classiques du fonctionnement de la société : les orientations stratégiques, la vie sociale et l'activité opérationnelle. Il doit permettre à la communauté d'agglomération d'exercer un « contrôle étroit et réel », quel que soit son niveau de participation au capital<sup>10</sup>.

Ce lien de dépendance étroite s'exprime notamment à travers les choix de gouvernance. L'existence d'une participation en capital majoritaire de Chartres métropole en constitue un indice. Ses représentants disposent dans ce cas de plus de la moitié des sièges du conseil d'administration. Ils peuvent obtenir par leur vote majoritaire la prise en compte des priorités stratégiques de la communauté d'agglomération et nommer les principaux dirigeants de la société. Tel est le cas pour CME, CMT, CMEv ou encore C Chartres Tourisme dans lesquels Chartres métropole dispose respectivement de huit administrateurs (sur dix), neuf (sur dix), huit (sur dix) et douze (sur dix-sept). En l'absence d'actionnariat majoritaire, l'existence de droits de vote spécifiques ou d'une minorité de blocage peut constituer une indication sur l'effectivité du contrôle analogue. Dans le cas de Chartres aménagement, bien que l'établissement public détienne uniquement 46 % du capital et trois des onze sièges d'administrateurs, son contrôle capitalistique est réel. Il dispose de plus du tiers des voix à l'assemblée générale extraordinaire et peut y exercer une minorité de blocage.

D'autres considérations s'ajoutent à la détention de capital et la composition des organes de décision pour apprécier la présence d'une influence déterminante sur la société. La jurisprudence invite également à considérer l'existence en continu d'un contrôle sur la gestion opérationnelle. Ce pilotage suppose notamment des dispositifs de suivi permanents offrant un

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Cette exception de quasi-régie permet de déroger tout à la fois aux règles en matière de marché public (article 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, codifié à l'article L. 2511-1 du code de la commande publique) et à celles relatives aux contrats de concession (article 16 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession repris à l'article L. 3211-1 du code de la commande publique).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> CJUE, 11 mai 2006, Carbotermo et Consorzio Alisei, aff. C-340/04; CJUE, 10 septembre 2009, Sea SARL c/Commune Di Ponte Nossa, aff. C-573/07; CJUE, 29 nov. 2012, Econord SpA, aff. C-182/11.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> CE, 6 novembre 2013, Commune de Marsannay-la-Côte et société publique locale d'aménagement de l'agglomération dijonnaise, n° 365079.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> CJUE, 13 novembre 2008, Coditel Brabant SA c/ Commune d'Uccle, aff. C-324/07.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> DAJ, Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public, page 7.

« certain nombre de garanties de nature à empêcher que l'entité *in house* n'acquière une vocation de marché »<sup>11</sup>. Ceux-ci peuvent se matérialiser par la mise en place de commissions spécialisées, par l'élaboration d'outils de dialogue de gestion, par la production de comptabilités analytiques ou d'audits et par des demandes régulières de documents ou de données (rapports du commissaire aux comptes, etc.).

Pour assurer la supervision des SEM et des SPL, des comités d'investissement sont mis en place au sein des différentes SEM et SPL avec des référents de l'agglomération. Les arbitrages les plus sensibles quant à la conduite opérationnelle sont soumis à un « CODIR élus » qui se réunit trimestriellement. Le président de la communauté d'agglomération, le vice-président chargé des finances et le directeur des finances et de la commande publique examinent « les consultations bancaires ou l'établissement de documents à destination des banques » pour le financement des projets confiés aux SEM et aux SPL. Enfin, depuis 2019, un « comité de relecture des comptes prévisionnels » se réunit chaque année. Celui-ci est composé du président de la communauté d'agglomération, du directeur des finances de Chartres métropole, du PDG de la société concernée, de ses directeurs délégués et de l'expert-comptable. Il examine le projet d'arrêté des comptes et statue sur les propositions d'affectation des résultats, les provisions éventuelles et les autres projets de résolution à soumettre à l'assemblée générale ordinaire. Ce temps d'échange est souvent l'occasion de faire le point sur la situation financière de la société et d'examiner les observations ou les réserves du commissaire aux comptes.

Tout au long de l'année, la direction des finances est destinataire de différents documents sur la situation financière de ces entreprises, de leurs rapports d'activités et de comptes rendus annuels, dont ceux relatifs aux concessions d'aménagement. Toutefois ces informations ne sont pas retraitées pour mesurer, par des indicateurs d'activité ou des ratios financiers, la situation de l'entreprise concernée. Il n'existe ni tableau de bord ni document consolidé permettant d'exercer un suivi continu de la performance des SEM et des SPL.

La communauté d'agglomération indique qu'elle a constitué fin 2020 une équipe chargée d'analyser les comptes en détail, d'anticiper d'éventuels facteurs de risque et de structurer le dialogue de gestion entretenu avec les gestionnaires concernés. Elle relève que, dans le cadre du renforcement du dialogue de gestion, des tableaux de bord trimestriels thématisés seront adressés à compter de 2022 vers les différents organismes externes et qu'un suivi financier viendra ainsi compléter celui de l'évolution de l'activité et d'autres thématiques spécifiques aux entreprises publiques locales. S'agissant de la prévention des risques juridiques, la communauté d'agglomération reconnaît que les statuts et les déclarations auprès des greffes sont d'ores et déjà vérifiés, mais sans qu'existe un processus établi. Elle s'engage à assurer un suivi régulier par l'intermédiaire du « service de contrôle de gestion et de suivi des satellites ».

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Parmi les garanties « de nature à empêcher que l'entité in house n'acquière une vocation de marché et une marge de manœuvre qui rendrait précaire le contrôle exercé » par la collectivité, la CJUE retient l'existence d'une comptabilité analytique, permettant au donneur d'ordre de connaître « le coût réel des services » et d'en supporter le financement à due proportion : « la commission de garantie des droits sociaux fondamentaux de la ville de Porin établit chaque année un plan des services définissant le contenu spécifique des services, le projet de plan étant préalablement soumis, pour avis, aux communes contractantes de l'accord de coopération sur les services de santé. Enfin, cet accord prévoit que la gestion économique des services sociaux et de santé repose sur un budget, un plan financier et un plan de ces services préparés conjointement, ainsi que sur un suivi des dépenses et de l'utilisation desdits services. Quant aux coûts, ils sont répartis en fonction de l'utilisation des services sociaux et de santé, de sorte que chaque commune *paie le coût réel des services* utilisés par sa propre population et les résidents dont elle est responsable » (CJUE, 18 juin 2020, *Porin kaupunki, Porin Linjat Oy et Lyttylän Liikenne Oy*, C-328/19, § 29).

La mise en œuvre de ce pilotage ne doit pas se limiter à l'établissement de tableaux de bords et à la spécialisation d'agents au sein d'une cellule en charge du contrôle de gestion. Pour faire de ce suivi un véritable dispositif de pilotage par la performance, il est nécessaire que l'ensemble des parties prenantes puisse bénéficier de diagnostics partagés et discuter de plans d'actions dans le cadre d'un dialogue de gestion structuré. Plusieurs organismes externes nécessitent des mesures de redressement structurelles et non des mesures de court terme générant un aléa moral, tels que le non remboursement d'avances et leur éventuelle transformation en participation ou en capital. La SPL CCT enregistre une perte de - 0,175 M€, alors que son capital social s'élève à 0,15 M€12. Cette même SPL, la SPL CA, la SPL CME et la SEM CMIN enregistrent un ratio d'indépendance financière (égal au rapport entre les capitaux propres et les capitaux permanents) inférieur à 50 %. La SPL CA, la SPL CMEv et la SPL CCT présentent un niveau de solvabilité préoccupant : elles ne dégagent aucune marge brute d'autofinancement sur plusieurs exercices ou enregistrent un déficit récurrent, alors que leur stock de dettes progresse. Certaines connaissent des difficultés de trésorerie récurrentes, générant des délais de paiement des dettes fournisseurs de plus de 100 jours (cf. annexe n° 4). Les incidences potentielles sur Chartres métropole peuvent être conséquentes à moyen ou long terme en l'absence de plan de trésorerie et d'objectifs de redressement financier.

Recommandation  $n^{\circ}$  1: Identifier, analyser, gérer les risques engendrés par les externalisations.

### \_\_\_\_\_ CONCLUSION INTERMÉDIAIRE \_\_\_\_\_

Le portage par des acteurs externes d'opérations complexes soulève, par construction, des risques en termes de pilotage : défaut de coordination, coûts cachés, démutualisation des fonctions supports, risque de perte ou de dépréciation du capital, défaut de sécurisation d'emprunts garantis par la personne publique, etc. Ces facteurs de risque sont amplifiés par la multiplication d'organismes externes et par la fragmentation de l'information financière.

Pour prévenir la réalisation de ces aléas, il est essentiel que le conseil communautaire de Chartres métropole dispose d'une information fiable et consolidée. Celui-ci doit pouvoir apprécier en pleine connaissance de cause la portée des engagements donnés aux entreprises publiques locales chartraines et autres entités associées au projet de territoire. Une information transparente est cruciale pour évaluer en temps utile l'exposition aux risques externes et prendre les mesures préventives adéquates.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> L'article L. 225-248 du code de commerce fait obligation aux actionnaires d'une société anonyme de procéder à la reconstitution du capital, lorsque du fait de pertes importantes, les capitaux propres deviennent inférieurs à la moitié du capital social et qu'il n'a pas été procédé à la dissolution anticipée de la société. La recapitalisation doit intervenir au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui de la constatation des pertes.

### 4 LES CARENCES DANS LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS FRAGILISENT LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

- 4.1 La participation des élus de Chartres métropole aux organes de gouvernance des EPL n'est pas entourée de garanties suffisantes
- 4.1.1 Si les élus peuvent siéger dans leurs organes sociaux, ces interventions doivent s'effectuer dans le respect des règles de prévention des conflits d'intérêts

En principe le titulaire d'un mandat local ne peut pas diriger une entreprise ou faire partie de ses organes sociaux, lorsque celle-ci assure une prestation de services régulière pour le compte de la collectivité ou du groupement de collectivités dont il est l'élu. À défaut, il est susceptible d'être considéré comme « entrepreneur de services municipaux » au sens de l'article L. 231 du code électoral d'et déclaré démissionnaire d'office en application de l'article 236 du même code. Même dans les cas échappant à cette incompatibilité électorale, un élu occupant des fonctions d'administrateur ou de dirigeant d'une société doit observer une vigilance toute particulière. Celui-ci peut être regardé comme un conseiller « intéressé à l'affaire » au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT, chaque fois que le conseil communautaire doit se prononcer sur les relations entretenues avec cette entreprise. La participation à la décision peut entacher d'illégalité les actes pris à l'égard de la société et même retentir sur sa situation personnelle dans les hypothèses entrant dans le champ d'application du droit pénal.

Des exceptions de gouvernance sont prévues par les textes pour permettre aux personnes publiques actionnaires de disposer d'au moins un représentant « désigné en son sein par l'assemblée délibérante » et appelé à siéger dans les organes sociaux des SEM. L'article L. 1524-5 du CGCT dispose que « les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou du conseil de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant, à l'exclusion de toute autre fonction dans la société, les fonctions de membre, de président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance et de président assurant les fonctions de directeur général d'une société d'économie mixte locale ne sont pas considérés comme entrepreneurs de services municipaux ». La même disposition prévoit qu'ils « ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, au sens de l'article L. 2131-11, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société d'économie mixte locale. / Toutefois, ils ne peuvent participer aux commissions d'appel d'offres ou aux commissions d'attribution de délégations de service public de la collectivité territoriale ou du groupement lorsque la société d'économie mixte locale est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> La qualification d'« entrepreneur de services municipaux » au sens du 6° de l'article L. 231 du code électoral implique le cumul de deux conditions. La première condition tient à la participation régulière aux activités d'un service public communal. Elle suppose une association de l'entreprise à l'exécution du service public dépasse un cadre occasionnel et qui revêt un caractère durable. La deuxième condition s'apprécie au regard des fonctions exercées au sein de la personne morale en relation d'affaires. L'exercice de fonctions salariées au sein de la personne morale ne suffit pas à lui seul à faire regarder la personne comme un entrepreneur de services communaux. Il doit occuper des fonctions de direction ou siéger dans les organes sociaux.

public [...]. » Ces dérogations s'appliquent aux élus administrateurs ou directeurs généraux de SPL en vertu de l'article L. 1531-1 du CGCT.

Dans toutes les hypothèses, y compris celles relevant de la dérogation précitée l'exercice par les élus de leur mission d'administrateurs ou de dirigeants dans des sociétés à capitaux publics majoritaires doit se concilier avec les exigences de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Son article premier dispose que les personnes titulaires d'un mandat électif local « veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ». Aux termes de l'article 2, « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation [...], sous réserve des exceptions prévues au deuxième alinéa de l'article 432-12 du code pénal, les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions ». Comme le rappelle le guide déontologique de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, l'article L. 1524-5 précité « n'a pas pour effet de soustraire ces élus à leur responsabilité pénale : si la délibération n'est pas entachée d'illégalité, le risque pénal subsiste. [...] Pour prévenir ce risque, la Haute Autorité préconise que les élus locaux se déportent de toute décision relative aux sociétés d'économie mixte où ils sont administrateurs en tant que représentants de la collectivité actionnaire, spécialement celles qui concernent l'éventuelle rémunération liée à leur désignation, l'octroi de subventions ou les contrats susceptibles d'être conclus avec elles. »

Pour les SPL, la Haute autorité suggère des précautions équivalentes : « malgré la détention exclusive du capital par des personnes de droit public, ces sociétés restent des sociétés anonymes régies par le code de commerce. Bien que la loi ne leur permette d'exercer leurs activités que pour le compte de leurs actionnaires et sur leur territoire, leurs intérêts ne concordent pas nécessairement avec ceux de chacune des personnes publiques en cause. Ainsi, un conflit d'intérêts peut naître entre les fonctions de l'élu local et sa participation aux instances dirigeantes d'une société publique locale (SPL), quand bien même cette participation résulterait de la représentation des intérêts de la collectivité. [...] Un déport des décisions prises concernant la société publique locale par tout responsable public également président ou membre du conseil d'administration de cette société publique est dès lors nécessaire pour se prémunir des risques déontologiques et pénaux ». Une réponse ministérielle à une question parlementaire rappelle que « la participation à certains travaux préparatoires y compris en l'absence de [participation] au vote de l'organe délibérant » peut être constitutive d'une prise illégale d'intérêts et que l'obligation de déport s'applique dans ce cas.

### 4.1.2 Les risques déontologiques ne sont pas suffisamment pris en compte dans le processus décisionnel

Plusieurs exemples illustrent des situations dans lesquelles le risque de conflits d'intérêts n'a pas été pris en compte dans le processus décisionnel ou dans des travaux préparatoires, alors que les sujets délibérés étaient porteurs d'enjeux forts. Ainsi des décisions relatives aux rémunérations des administrateurs des SEM et des SPL ont été adoptées « à l'unanimité » le 16 juillet 2020, sans mention du déport des personnes concernées. En effet, la comparaison entre le nombre de conseillers présents ou représentés, le nombre de votants et le nombre de suffrages exprimés, révèle que des conseillers élus administrateurs ont participé au

vote. Par ailleurs, cinq délibérations se rapportent à des mandats sociaux détenus par l'élu ayant conduit les travaux préparatoires et présenté les projets d'actes.

De même, l'approbation de conventions financières d'un montant très conséquent n'a pas été accompagnée des mesures de précaution requises. Des conseillers communautaires, membre du conseil d'administration d'une SEM ou d'une SPL, ont pu être présents lors du vote concernant la société qu'ils représentent, en exposer les motifs, voire parfois signer le contrat correspondant. Deux opérations d'acquisition d'ensembles fonciers, à des conditions financières plus favorables que celles figurant dans l'avis du domaine, ont été approuvées par le bureau communautaire, sans que les élus siégeant dans les conseils d'administration de la société bénéficiaire s'abstiennent de participer au vote.

Dans d'autres cas certains délégués communautaires se sont abstenus lors du vote d'avenants à portée financière, des conventions précitées. Cependant, les déports sont rarement justifiés par une mention nominative dans le recueil des actes communautaires. Ces situations, sans être générales, montrent une sensibilisation insuffisante aux risques déontologiques et aux moyens de les prévenir. La communauté d'agglomération a pris acte des difficultés soulevées par les cumuls de mandats. Elle s'engage à faire figurer dans le registre des délibérations la mention nominative des déports.

Eu égard aux choix faits par Chartres métropole en matière de gestion externalisée et à la multiplication des cas potentiels impliquant un déport ou une délégation de signature, un cadrage général serait utile. Si les mesures de prévention s'appliquent au cas par cas et nécessitent une approche proportionnée, en fonction du contexte précis de la décision, une charte éthique pourrait comporter des préconisations au sujet des situations les plus récurrentes. Ce référentiel permettrait de diffuser les bonnes pratiques et déterminerait les conduites à tenir en cas d'incompatibilité. Un référent déontologue commun aux élus et aux agents de la communauté d'agglomération pourrait être saisi en amont des séances du conseil communautaire. Il pourrait formuler un avis à l'attention de l'élu l'ayant saisi et présenter en conseil communautaire un rapport annuel faisant la synthèse de ses recommandations.

Une cartographie des risques déontologiques permettrait de donner son plein effet à cette démarche préventive. Les délibérations prises pour désigner les représentants de la communauté d'agglomération dans les SEM et les SPL ne donnent qu'une information partielle au sujet des cumuls de mandats sociaux, alors même que des élus communautaires peuvent également siéger dans le conseil d'administration de l'une des entreprises publiques locales chartraines en qualité de représentant de la ville de Chartres ou de celui d'une autre SEM ou SPL. Les rapports sur le gouvernement d'entreprise établis par les SEM et les SPL sur le fondement de l'article L. 225-37 du code de commerce constituent un autre moyen de cartographier les relations d'intérêt. Mais ils ne donnent pas une représentation consolidée de l'ensemble des mandats sociaux. Un recensement exhaustif et régulièrement actualisé est donc nécessaire pour rassembler l'ensemble de ces informations. Cette restitution annuelle permettrait de sensibiliser aux mesures à prévoir dans des processus décisionnels revêtant des enjeux tout particuliers (rémunérations des administrateurs, subventions, avances de trésorerie, recapitalisation, acquisition de grands ensembles fonciers, etc.).

## 4.1.3 Les règles de limitation du nombre de mandats d'administrateurs ont été méconnues et certaines situations de cumul appellent une vigilance particulière

L'article L. 225-21 du code de commerce dispose qu'« une personne physique ne peut exercer simultanément plus de cinq mandats d'administrateur de sociétés anonymes ayant leur siège sur le territoire français. » L'article L. 225-77 du même code prévoit également l'interdiction d'« exercer simultanément plus de cinq mandats de membre de conseil de surveillance de sociétés anonymes ayant leur siège social sur le territoire français. » En vertu de l'article L. 225-94, la limitation à cinq du nombre de mandats « est applicable au cumul de sièges d'administrateur et de membre du conseil de surveillance. » En cas de non-respect du nombre maximal fixé par les textes, l'intéressé doit se démettre de l'un de ses mandats dans les trois mois de sa nomination. À l'expiration de ce délai, il est réputé s'être démis de son nouveau mandat et doit restituer les rémunérations perçues, sans que soit, de ce fait, remise en cause la validité des délibérations auxquelles il a pris part.

Le dernier alinéa de l'article L. 225-95-1 du code de commerce dispose que les mandats de président, de directeur général, de directeur général unique, de membre du directoire ou d'administrateur d'une société d'économie mixte locale, exercés par un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ne sont pas pris en compte pour l'application des règles relatives au cumul des mandats sociaux. » Cette dérogation ne s'applique expressément qu'aux mandats relatifs aux « sociétés d'économie mixte locales » (SEML) au sens strict. Elle n'inclut pas dans son champ d'application les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte à opération unique.

La communauté d'agglomération estime toutefois qu'il y a lieu de faire une lecture extensive de ces dispositions sans s'arrêter à leur rédaction. Elle considère que les mandats exercés au sein de SPL et de SEMOP doivent logiquement bénéficier des mêmes dérogations que celles reconnues aux SEML, dans la mesure où ces entreprises relèvent toutes du régime des sociétés anonymes prévu au code de commerce.

La chambre ne partage pas cette appréciation (*cf.* annexe n° 3). L'absence de mention explicite des SPL et des SEMOP à l'article L. 225-95-1 du code de commerce tient à la nature particulière et à l'objet de ces EPL. La limitation du nombre de mandats dans les organes sociaux des SPL s'accorde avec l'exigence de contrôle analogue. De même, pour les SEMOP, elle est en cohérence avec leur objet spécifique qui nécessite, par un mode de gouvernance adapté, une capacité de contrôle continue du partenariat.

Seuls les mandats « exercés par un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales » sont exemptés de la règle de cumul. Les administrateurs désignés dans le cadre de participations croisées ne sont pas concernés par la dérogation prévue à l'article L. 225-95-1 du code de commerce.

Durant la période sous revue, trois administrateurs disposent de plus de cinq mandats d'administrateur ou de membre de conseil de surveillance d'une société anonyme.

En 2021, le président de Chartres métropole exerce dix mandats sociaux. Même après avoir écarté les mandats d'administrateur de SEML, il continue de cumuler six mandats dans des SPL et des SEMOP en méconnaissance de la règle de cumul précitée. Il est donc susceptible d'être réputé démissionnaire d'office de l'un d'entre eux. La situation gagnerait à être clarifiée dans les meilleurs délais, afin de sécuriser le fonctionnement des sociétés concernées.

Tableau n° 5 : Mandats du président de Chartres métropole entre 2014 et 2021

Fonctions et mandats exercés	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Mandat électif national	Député (depuis le 20 juin 2012)	Député (première circonscription)	Député (première circonscription)	Député (jusqu'au 20 juin 2017)				
Ville de Chartres	Maire	Maire	Maire	Maire	Maire	Maire	Maire	Maire
CA Chartres Métropole	Président	Président	Président	Président	Président	Président	Président	Président
Chartres métropole habitat	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA		
Hôpitaux de Chartres	Président du CS	Président du CS	Président du CS	Président du CS	Président du CS	Président du CS		
SPL Chartres aménagement	PDG (jusqu'au 15/05/2014) Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur (renouvelé 16/07/2020)	
SPL Chartres métropole transports	PDG (à partir du 17 octobre 2014)	PDG (jusqu'au 11/12/2015)	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SPL Chartres Métropole Évènements	Président du CA	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SPL Chartres métropole énergie		PDG (du 04/09 au 06/11/2015) Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA (jusqu'au 16/07/2020)	Administrateur
SEMOP Chartres Métropole Eau		Président du CA	Président du CA	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEMOP CM Assainissement (créée le 30 nov. 2017)				Président du CA	Président du CA	Président du CA	Administrateur	Administrateur
SPL C Chartres Tourisme (créée le 28 nov. 2019)						Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres Développements immobiliers	PDG (jusqu'au 15/05/2014) Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres métropole innovations numériques		Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Administrateur	Administrateur
SEM SYNELVA collectivités			Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres Métropole Valorisation						Président du CA	PDG (30/09/2020)	PDG
GIP Chartres Métropole Restauration				Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur

Source: CRC Centre-Val de Loire à partir des documents statutaires et des procès-verbaux de conseil d'administration des sociétés concernées; en jaune, mandats d'administrateurs retenus pour le contrôle de la règle de cumul prévue au code de commerce; en gris, dans des établissements publics ou des associations et fonctions électives non retenus pour l'appréciation de la règle de cumul prévue au code de commerce

Des déclarations ont été effectuées auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, en date des 22 janvier 2014, 18 juin 2015 et 15 juillet 2016, en application de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013. Bien que certains mandats sociaux aient été déclarés avec plusieurs mois de retard, aucune omission n'est à constater. Il reste que les mentions sur les jetons de présence sont souvent lacunaires, notamment en ce qui concerne la SPL CA, la SEM CDI ou encore la SPL CME.

La vice-présidente chargée de la politique de l'habitat, cumule six mandats sociaux entre 2016 et 2017, puis à nouveau à partir de 2021. Si, entre 2018 et 2020, le nombre de ses mandats d'administrateurs est conforme aux dispositions du code de commerce, elle exerce au surplus les fonctions de censeur au sein de la SPL Chartres aménagement. Elle participe ainsi à son conseil d'administration avec une voie consultative. Même s'ils ne sont pas astreints aux mêmes règles que les administrateurs, les censeurs peuvent influencer les orientations stratégiques de la société. Ils sont susceptibles d'exprimer indirectement des intérêts du fait de l'exercice de leur magistère, qui peuvent conduire à des obligations de déport ou d'abstention<sup>14</sup>. Au vu des relations étroites entre la SPL CA et la SEM CDI (existence de conventions de mise à disposition de locaux meublés, de prestations mutualisées, d'actes de vente pour des opérations foncières communes, etc.) le cumul des fonctions de censeur dans la première et de PDG dans la seconde peut s'avérer délicat dans la gestion des risques de gouvernance. Cette situation prive le censeur de la possibilité d'exprimer des avis sur de nombreux sujets et d'apporter une plus-

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Au titre des bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise, l'AMF recommande « que des mesures de gestion des conflits d'intérêts sont mises en place afin d'éviter que des censeurs n'assistent aux débats alors qu'ils sont en situation de conflits d'intérêts, y compris potentiels » (Rapport de 2019 sur le gouvernement d'entreprise, p. 40).

value dans le processus de pilotage de la SPL. De plus sa participation comme censeur de Chartres Aménagement n'a pas été déclarée à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique<sup>15</sup>, tout comme ses mandats d'administrateur de la SPL CME et de la SA 3 F.

Tableau n° 6 : Mandats de la vice-présidente chargée de la politique de l'habitat entre 2014 et 2021

Fonctions et mandats exercés	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ville de Chartres	1ère adjointe au maire	lère adjointe au maire	lère adjointe au maire	1ère adjointe au maire	1ère adjointe au maire	lère adjointe au maire	lère adjointe au maire	lère adjointe au maire
Communauté d'agglomération Chartres métropole	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente
Département d'Eure-et-Loir	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	Conseillère départementale
Office public de l'habitat de Chartres (Chartres métropole habitat)	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente	vice-présidente
SPL Chartres aménagement	Censeur	Censeur	Censeur	Censeur	Censeur	Censeur	Censeur	Administrateur
SPL Chartres métropole énergie		Administrateur depuis 04/09/2015 (représentant CM)	Administrateur (représentant CM)	Administrateur (représentant CM)	Administrateur (représentant CM)	Administrateur (représentant CM)	Administrateur (renouvelée 16/07/2020)	Administrateur (représentant CM)
SEM Chartres Développements immobiliers	Administratrice (jusqu'au 15 mai 2014) puis PDG	PDG depuis le 16 mai 2014	PDG	PDG depuis le 16 mai 2014	PDG depuis le 16 mai 2014	PDG depuis le 16 mai 2014	Pdt du CA (renouvelée 25/06/2020)	Présidente du CA
SEM Chartres métropole innovations numériques		Administrateur (représentant la SEM CDI) depuis le 15/12/2015	Administrateur (représentant la SEM CDI)	Administrateur (jusqu'au 20/12/2017)				
SA Eure et Loir Habitat		Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SA PROCIVIS		Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SA 3 F Val de Loire			Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur

Source: CRC Centre-Val de Loire à partir des documents statutaires et des procès-verbaux de conseil d'administration des sociétés concernées; en jaune, mandats d'administrateurs retenus pour le contrôle de la règle de cumul prévue au code de commerce; en gris, dans des établissements publics ou des associations et fonctions électives non retenus pour l'appréciation de la règle de cumul prévue au code de commerce

Le vice-président chargé des finances, cumulait six mandats d'administrateur d'entreprises publiques locales chartraines jusqu'en 2020, auxquels s'ajoute celui de membre du conseil d'orientation et de surveillance de la Caisse d'Épargne Loire-Centre<sup>16</sup>. En retirant les mandats d'administrateur de SEML et en tenant compte des évolutions intervenues fin 2020, il ne reste plus que deux sociétés entrant dans le champ d'application de la règle de cumul. Néanmoins, à l'instar d'une autre vice-présidente, l'exercice simultané des fonctions de PDG de la SPL CA et de censeur de la SEM CDI génère de multiples situations dans lesquelles l'intéressé peut être potentiellement empêché d'exercer la plénitude de ses mandats.

Ses délégations d'adjoint aux finances de la ville de Chartres et de vice-président chargé des finances de Chartres métropole impliquent également des mesures de vigilance particulières. Elles le conduisent à devoir se déporter ou à déléguer sa signature pour tous les actes à portée financière au bénéfice des SEM et des SPL dont il est l'administrateur ou le PDG. Cette situation peut nuire au pilotage d'ensemble des entreprises publiques chartraines, tout en générant des risques de mise en jeu de sa responsabilité personnelle.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Cette mission aurait gagné à être signalée au titre des « fonctions bénévoles susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts » au sens de l'article 4 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Pour l'appréciation des plafonds définis aux articles L. 225-21 et L. 225-77, il n'est pas tenu compte des fonctions d'administrateurs d'établissements publics, tels que les syndicats intercommunaux, les hôpitaux de Chartres ou l'office public de l'habitat de Chartres, de gérant de sociétés civiles ou d'administrateurs d'associations, tels que le Racing Club Chartrain (devenu C'Chartres Sports à compter de 2019).

Tableau n° 7: Mandats du vice-président chargé des finances entre 2014 et 2021

Fonctions et mandats exercés	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ville de Chartres	2ème adjoint au maire chargé des finances	2 <sup>ème</sup> adjoint au maire chargé des finances	2ème adjoint au maire chargé des finances	2 <sup>ème</sup> adjoint au maire chargé des finances	2 <sup>ème</sup> adjoint au maire chargé des finances			
CA Chartres Métropole	vice-président délégué aux finances	vice-président délégué aux finances	vice-président délégué aux finances	vice-président délégué aux finances	vice-président délégué aux finances	vice-président délégué aux finances	vice-président délégué aux finances	vice-président délégué aux finances
Département d'Eure-et-Loir	Conseiller départemental	Conseiller départemental	Conseiller départemental	Conseiller départemental	Conseiller départemental	Conseiller départemental	Conseiller départemental	Conseiller départemental
Chartres métropole habitat	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
Hôpitaux de Chartres	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
Caisse d'épargne Loire Centre	Membre du conseil d'orientation et de surveillance	Membre du CS	Membre du CS	Membre du CS	Membre du CS	Membre du CS	Membre du CS	Membre du CS
SPL Chartres aménagement	Administrateur (jusqu'au 15/05/2014), PDG	Président directeur général	Président directeur général	Président directeur général	Président directeur général	Président directeur général	Président directeur général	Président directeur général
SPL Chartres métropole transports	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur jusqu'au 09/09/2020	
SPL Chartres métropole énergie		Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur jusqu'au 16/07/2020	
SEM Chartres Développements immobiliers	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Censeur (25/06/2020)	Censeur
SEM Chartres métropole innovations numériques		Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM SYNELVA collectivités			Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres Métropole Valorisation					Administrateur	Administrateur	Censeur (30/09/2020)	Censeur
Racing Club Chartrain (C' Chartres sports)	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Trésorier	Trésorier	Trésorier	Trésorier	Trésorier

Source: CRC Centre-Val de Loire à partir des documents statutaires et des procès-verbaux de conseil d'administration des sociétés concernées; en jaune, mandats d'administrateurs retenus pour le contrôle de la règle de cumul prévue au code de commerce; en gris, mandats dans des entités non retenues pour l'appréciation de la règle de cumul

Au-delà des hypothèses de cumuls concentrant des difficultés structurelles, d'autres situations soulèvent des risques latents, susceptibles de se révéler à l'occasion de l'adoption d'actes particuliers ou de l'approbation de certains contrats. Plusieurs vice-présidents et délégués communautaires ne sont pas concernés au sens strict par le dépassement du nombre maximal de postes d'administrateurs fixé par le code de commerce. Néanmoins le champ de leurs délégations peut recouper certains domaines d'intervention des SEM et des SPL et nécessiter une vigilance particulière lors de leur participation à leurs conseils d'administration.

Pour remédier aux défaillances dans la prévention des risques déontologiques, un code de bonne conduite pourrait être établi et annexé à la charte éthique proposée au chapitre précédent. Ce référentiel contribuerait à sécuriser le cadre d'intervention des élus de Chartres Métropole auprès des organismes externes, en particulier des SPL et des SEM. Il permettrait d'anticiper les mesures protectrices à appliquer (en termes de déport, de délégations, de déclarations d'intérêts, etc.). Le référent déontologue pourrait être saisi lorsque les règles de comportement proposées par le référentiel ne sont pas assez précises.

# 4.2 Des cadres dirigeants exercent une partie de leurs activités dans des EPL dans des conditions peu compatibles avec leur statut d'agent public

# 4.2.1 Le recrutement d'agents publics par des entreprises publiques locales n'est possible que s'il se concilie avec leurs obligations statutaires et déontologiques

4.2.1.1 Les mises à dispositions d'agents publics auprès d'entreprises publiques locales doivent être compatibles avec leurs obligations d'impartialité et de neutralité

La mise à disposition constitue une des modalités possibles, pour un fonctionnaire, d'exercer ses missions auprès d'une entreprise publique locale. Elle peut porter sur tout ou partie du temps de service et être mise en œuvre auprès d'un ou de plusieurs organismes. Elle n'est possible que « pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes », en application de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Cette position statutaire permet de préserver un lien entre l'agent et son administration d'origine. Le fonctionnaire mis à disposition demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine. Il continue à percevoir la rémunération correspondante et à être géré suivant les règles de gestion de son corps. Même s'il est soumis aux règles d'organisation et de fonctionnement du service où il sert, il reste assujetti aux obligations attachées au statut de la fonction publique.

La mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination, après accord du fonctionnaire concerné et de l'organisme d'accueil. Elle se matérialise par une convention dont la durée ne peut pas excéder trois ans. Outre la nature des activités exercées, les conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation des activités, cette convention précise les missions de service public exercées par l'organisme auxquelles le fonctionnaire est appelé à concourir.

L'organisme d'accueil doit rembourser à la collectivité la rémunération du fonctionnaire mis à sa disposition. L'absence de remboursement des salaires prévus par la convention de mise à disposition peut s'analyser comme une aide indirecte de la personne publique. La société auprès de laquelle l'agent est mis à disposition peut verser un complément de rémunération. Celui-ci doit être « dûment justifié » et versé « selon les règles applicables aux personnels exerçant leurs fonctions dans l'organisme d'accueil », conformément à l'article 9 du décret du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition des agents territoriaux.

La mise à disposition de fonctionnaires et d'agents publics auprès de sociétés locales à statut particulier doit se concilier avec leurs obligations statutaires.

Leur activité ne doit pas peser de manière excessive sur le service. Ainsi l'employeur public doit s'assurer que la mise à disposition n'est pas source de désorganisation et qu'elle se concilie avec le temps de service effectué par l'agent dans la collectivité<sup>17</sup>. L'arrêté de mise à

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Un exemple illustre cette difficulté. Par courrier du 15 mars 2019, la préfecture d'Eure-et-Loir a demandé le retrait de la délibération n°CC2018/148 du 15 octobre 2018 par laquelle le conseil communautaire avait désigné un directeur général adjoint en qualité de directeur de la régie autonome à personnalité morale « Chartres métropole traitement et valorisation ». Pour Chartres métropole, cet emploi étant d'une durée de service réduite (estimé à 15 % d'un temps complet), il était possible de le confier à un fonctionnaire, déjà titulaire d'un emploi permanent à temps complet, dans le cadre d'un cumul d'activité exercé à titre accessoire. La préfecture a rappelé qu'« un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps

disposition doit indiquer la quotité du temps de travail correspondant à la mise à disposition. L'assemblée délibérante de la collectivité gestionnaire doit en être informée préalablement.

En outre les fonctions exercées dans la société doivent être compatibles avec les missions de service public exercées par l'agent. Elles ne doivent pas remettre en cause ses obligations d'impartialité, d'intégrité et de probité.

Qu'il soit en position d'activité ou mis à disposition, le fonctionnaire doit veiller « à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver ». À cette fin, le fonctionnaire qui estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts doit saisir son supérieur hiérarchique et confier le traitement du dossier ou l'élaboration de la décision litigieuse à une autre personne. Lorsqu'il a reçu une délégation de signature, il doit s'abstenir d'en user. Lorsqu'il appartient à une instance collégiale, il doit s'abstenir d'y siéger ou de participer à la délibération.

À défaut d'initiative de l'agent concerné, lorsque l'autorité hiérarchique constate que le fonctionnaire se trouve dans une situation de conflit d'intérêts, elle est tenue de prendre les mesures nécessaires pour y mettre fin ou d'enjoindre au fonctionnaire de faire cesser cette situation dans un délai qu'elle détermine.

4.2.1.2 Des agents publics ne peuvent effectuer un complément d'activité dans des entreprises publiques locales que s'il n'affecte pas l'exercice de leurs fonctions

Des fonctionnaires peuvent exercer un complément d'activité au sein de sociétés locales sous réserve d'y être dûment autorisés par l'autorité hiérarchique. Cette situation est strictement encadrée, dans la mesure où, en principe, « le fonctionnaire doit consacrer l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées » et « ne peut exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit » en application de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droit et obligations des fonctionnaires.

L'exercice à titre accessoire par un fonctionnaire d'une activité au sein d'un organisme privé peut être autorisé uniquement si « cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice ». Des fonctions d'expertise et de consultation, d'enseignement, de formation ou des activités d'intérêt général exercées auprès d'une personne publique ou auprès d'une personne privée à but non lucratif notamment sont susceptibles d'être autorisées dans ce cadre. Dans tous les cas, le cumul ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service. Il ne doit pas mettre l'intéressé en situation de conflit d'intérêts.

L'autorité dont relève l'agent peut s'opposer à tout moment à la poursuite d'une activité accessoire dont l'exercice a été autorisé, dès lors que l'intérêt du service le justifie, que les informations sur le fondement desquelles l'autorisation a été donnée sont erronées ou que l'activité en cause ne revêt plus un caractère accessoire. Elle peut également mettre fin à l'autorisation de cumul si celui-ci est incompatible avec les fonctions exercées par l'agent ou

non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement » en application de l'article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 portant dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps non complet.

l'emploi qu'il occupe au regard des obligations déontologiques mentionnées au chapitre IV de la loi du 13 juillet 1983 ou des dispositions de l'article 432-12 du code pénal<sup>18</sup>.

# **4.2.2** Des cadres dirigeants de Chartres métropole ont cumulé leur activité avec des fonctions stratégiques au sein d'entreprises publiques locales

Plusieurs agents publics de Chartres métropole exercent une partie de leurs activités au sein d'entreprises publiques locales. Certains y assurent de simples missions ponctuelles d'expertise, sans incidence sur la chaîne décisionnelle. Leur intervention, exercée le plus souvent à temps partiel, est généralement circonscrite à un domaine technique qui peut être rattachée sans difficulté à l'exercice d'une des missions de service public confiées à l'entreprise publique locale.

En revanche, la situation de trois cadres de haut niveau de la communauté d'agglomération a appelé l'attention de la chambre. Ceux-ci sont intégrés à l'équipe de direction de ces sociétés ou y assurent des missions d'aide à la décision vis-à-vis du directeur général. Le périmètre de leurs missions au sein des EPL recoupe, en bonne part, leurs attributions au sein de Chartres métropole. Ils exercent une influence décisive sur leurs principaux choix stratégiques et financiers, qu'ils sont susceptibles de suivre ou de contrôler en leur qualité de cadres dirigeants de la collectivité actionnaire.

Chartres TRANSPORTS CHARTRES Services communs SPL SPL SPL SEM Mise à disposition Mise à disposition Mise à disposition Mise à disposition du 09/01/2013 du 21/10/2014 du 01/01/2016 du 01/01/2017 au 30/09/2018 · 25% au 31/05/2018: 15% au 31/12/2016: 15% au 31/05/2018 : 15% Directeur général des services Complément d'activité du 01/06/2018 du 01/01/2017 du 01/06/2018 du 01/10/2018 au 31/08/2018 : 10% au 31/05/2018:10% au 31/08/2018 : 10% au 30/09/2021 : 25% Complément d'activité du 01/07/2013 au 31/12/2015 : 10h/s\* Mise à disposition Mise à disposition Secrétariat général du 01/01/2016 du 01/01/2016 au 01/04/2017 : 15% au 31/12/2018 : 20% Complément d'activité du 01/01/2019 au 31/12/2020 : 10h/s\* Mise à disposition du 01/12/2016 Directeur Finances et au 31/12/2018 : 20% commandes publiques Complément d'activité au 30/09/2021 : NP\*\*

Schéma n° 4 : Exemples de mises à disposition de cadres dirigeants de la collectivité

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après conventions de mise à disposition - \* heure / semaine - \*\* non précisé

33

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> La faculté de mettre fin à une autorisation de cumul d'activité d'un fonctionnaire en cas de manquement aux règles de prévention des conflits d'intérêts a été introduite par le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2020.

#### 4.2.2.1 Cumuls d'activités du directeur général des services

Le directeur général des services communs de Chartres métropole et de la ville de Chartres a exercé les fonctions de directeur délégué auprès de quatre entreprises publiques locales entre 2016 et 2018. Il a été mis à disposition de la SPL Chartres aménagement à partir du 9 janvier 2013, de la SPL Chartres métropole transports à compter du 21 octobre 2014, de la SPL Chartres métropole énergies à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, puis de la SEM Synelva à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017.



Schéma n° 5 : Récapitulatif des principales caractéristiques des activités du DGS

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les conventions de mise à disposition

L'intéressé a mis fin à ses fonctions de direction au sein de Chartres métropole énergies le 31 mai 2018. Les mises à disposition ont duré jusqu'au 31 août 2018 pour la SPL CMT et la SEM Synelva et jusqu'au 30 septembre 2018 pour la SPL Chartres aménagement. Les répartitions de temps de service entre les différentes entreprises se sont cumulées de manière variable selon les périodes en diminuant d'autant la quotité consacrée à l'exercice de la direction générale des services communs de Chartres Métropole et de la ville de Chartres. Celle-ci ne représentait plus, en 2017, que 35 % de l'ensemble.

Du 1<sup>er</sup> octobre 2018 au 30 septembre 2021, le DGS de Chartres métropole a continué d'exercer ses missions au sein de la SPL Chartres aménagement à titre d'activité accessoire. Le président de Chartres Métropole a autorisé ce cumul pour une durée de trois ans.

Au sein de la SPL Chartres aménagement, il avait pour tâche « d'assister le PDG dans la fonction d'ordonnancement, de planification et de coordination de l'ensemble des opérations conduites ou étudiées par la SPL ». Il avait « autorité sur l'ensemble de la structure » en tant que « représentant direct du PDG ». Les délégations de signature consenties par le PDG portaient sur un domaine d'intervention large (ressources humaines, finances et logistiques). Elles ont été revues à partir du 21 décembre 2017, lorsque le pilotage opérationnel de la société a été confié à un deuxième directeur délégué.

Dans les autres sociétés, il assurait également des fonctions de pilotage et faisait partie de l'équipe de direction. Il était chargé d'accompagner le lancement de ces sociétés et notamment de veiller à l'exécution du pacte d'actionnaire pour la SEM Synelva.

#### 4.2.2.2 Cumuls d'activité de la secrétaire générale et du directeur des finances

La « secrétaire générale » de Chartres Métropole a été mise à disposition de la SPL Chartres aménagement du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 31 décembre 2018 et de la SPL Chartres métropole énergies du 1<sup>er</sup> janvier 2016 au 1<sup>er</sup> avril 2017. Elle effectuait 20 % de son temps de service auprès de la première société et 15 % auprès de la seconde.

Du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2020, elle a continué d'exercer ses missions au sein de la SPL Chartres aménagement à titre d'activité accessoire. Le président de Chartres Métropole a autorisé ce cumul pour une durée de trois ans.

Dans les deux entreprises, elle exerçait les fonctions « d'assistante aux missions juridiques auprès du Président Directeur Général ». Au sein de Chartres aménagement, elle disposait d'une autorité fonctionnelle sur la cellule juridique de la société.

Le directeur des finances de Chartres métropole a été mis à disposition de la SPL Chartres aménagement du 1<sup>er</sup> décembre 2016 au 31 décembre 2018, pour y exercer les fonctions de « chargé de la mission financière ». À l'instar de la secrétaire générale, il était rattaché directement au président-directeur général. Il a continué d'exercer ses missions au sein de la SPL Chartres aménagement sous la forme d'un complément d'activité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il a démissionné de ses fonctions le 30 septembre 2021.

### 4.2.3 Les cumuls de fonctions de cadres dirigeants chartrains révèlent une attention insuffisante aux risques déontologiques

4.2.3.1 Les fonctions occupées par le DGS de Chartres métropole au sein d'organismes externes n'étaient pas compatibles avec ses obligations d'impartialité et de neutralité

La chambre émet des réserves sur les conditions dans lesquelles le DGS a été chargé des fonctions de directeur délégué au sein de quatre entreprises publiques locales chartraines. Les difficultés observées résident moins dans les actes formalisant son recrutement que dans les interférences entre ses différentes fonctions.

Au plan formel, les procédures ont été respectées. Les conventions de mise à disposition satisfont les conditions fixées par les textes. Elles définissent la nature des activités d'intérêt général exercées, les conditions d'emploi, les modalités du contrôle et d'évaluation des activités. Elles déterminent les modalités de remboursement des rémunérations exposées par l'administration d'origine et prévoient également la possibilité pour l'organisme d'accueil de verser un complément de rémunération. La communauté d'agglomération a bien perçu les remboursements prévus contractuellement.

La procédure autorisant le cumul d'activité à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2018 n'appelle pas davantage d'observations. Celle-ci a été scrupuleusement suivie. Une décision d'autorisation de cumul a bien été prononcée par le président de la communauté d'agglomération pour la durée de la période de complément d'activité. Les missions d'expertise et de consultation autorisées par l'autorité hiérarchique sont au nombre de celles prévues par l'article 11 du décret du 30 janvier 2020.

Toutefois les fonctions cumulées étaient susceptibles de le placer dans une situation d'interférence entre les intérêts de l'EPCI et ceux des sociétés concernées. En qualité de DGS, il devait assurer la surveillance des différentes sociétés dont Chartres métropole est actionnaire. Il lui incombait notamment de vérifier que ces sociétés exécutent les concessions et les contrats de prestation conformément aux objectifs fixés par l'agglomération. Dans le cadre de sa mission d'expertise et de conseil, il était tenu de s'abstenir de toute prise de position sur les dossiers intéressant Chartres Métropole. L'obligation de déport sur de nombreux dossiers réduisait considérablement ses possibilités d'intervention. Elle faisait peser un risque de paralysie pour tous les sujets relevant de ses attributions, tant dans ses fonctions de DGS que dans celles exercées auprès de ces sociétés.

De plus, il est probable que ces cumuls aient eu une incidence sur l'organisation du service et la capacité du DGS à piloter ses équipes. Durant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 mai 2018, les activités exercées auprès d'entreprises publiques locales représentaient jusqu'à 65 % de son temps de travail. Ces fonctions, même autorisées sous forme de complément d'activité en dehors du temps de service, n'étaient guère compatibles avec les obligations d'un fonctionnaire exerçant au quotidien des fonctions de direction et de contrôle.

4.2.3.2 Les missions confiées à la secrétaire générale et au directeur des finances auprès de SPL chartraines interféraient avec leurs fonctions au sein de l'agglomération

Une situation similaire s'observe pour la secrétaire générale. Le service qu'elle dirigeait comprenait le pôle affaires juridiques et le service affaires immobilières en charge des acquisitions, des cessions et de la gestion locative des terrains et immeubles. Ce dernier était notamment chargé de collaborer « avec la direction de l'Aménagement et la SPL Chartres aménagement sur les concessions d'aménagement de Chartres métropole ». Parmi les instances placées sous sa responsabilité, la cellule « mission » assurait le déploiement de la digitalisation des instances des entreprises publiques locales chartraines.

En sa qualité de chargé de mission au sein de la SPL Chartres aménagement, le directeur des finances participait aux consultations des partenaires financiers et des établissements bancaires. Il assistait également aux comités d'arrêté des comptes sociaux de l'entreprise. Le pilotage de la fonction financière de la société apparaît peu compatible avec la fonction de directeur financier de l'une des principales collectivités actionnaires.

Même si, à ce jour, ces agents n'exercent plus aucune fonction au sein des entreprises publiques locales chartraines, d'autres continuent d'exercer une partie de leurs fonctions au sein de ces sociétés. Une vigilance toute particulière doit donc être apportée à la prévention des risques déontologiques. La communauté d'agglomération doit pouvoir s'appuyer sur des mécanismes préventifs (référent déontologue, dispositif d'alerte éthique, code de bonne conduite, etc.) responsabilisant les acteurs aux risques qu'ils font courir à la collectivité et à eux-mêmes en l'absence de mesures appropriées.

La communauté d'agglomération indique que les collectivités territoriales disposent d'une grande souplesse quant au choix des modalités les mieux adaptées pour prévenir les risques déontologiques. Elle relève que Chartres métropole a entrepris dès 2021 d'appliquer des règles de déport des élus, avant même la publication et les clarifications apportées par la loi dite « 3DS » parue le 21 février 2022. Il est également rappelé que les services de Chartres métropole accompagneront les élus par le biais de formations et d'actions de sensibilisation régulières et que le service juridique veillera à la bonne application des prescriptions de la loi 3DS en matière de déport de vote et de débat. Enfin, selon la communauté d'agglomération, la mise en place d'un code de bonne conduite basé sur une charte de déontologie est en préparation. Ce

référentiel devrait être soumis à l'approbation du conseil communautaire lors du dernier trimestre 2022. En l'état, ce chantier est toujours en cours de réalisation.

Recommandation  $n^\circ$  2 : Mettre en œuvre un code de bonne conduite pour prévenir les situations à risque au plan déontologique.



Chartres Métropole a fait le choix d'externaliser certains services publics ou certaines opérations d'intérêt général dans des organismes spécialisés (SEM, SPL, GIP, etc.). La présence de la collectivité territoriale dans leurs instances de gouvernance permet de conserver la maîtrise des projets. Toutefois, si les élus de Chartres métropole peuvent siéger dans les organes sociaux de ces entités, ces interventions doivent s'effectuer dans des conditions sécurisées. Les règles de prévention des conflits d'intérêts (déport, délégation, etc.) sont essentielles pour éviter toute confusion entre l'intérêt social de l'entreprise et les finalités propre de la collectivité actionnaire.

Il en va de même pour les fonctionnaires mis à disposition : leur intervention doit se concilier avec les règles déontologiques qui s'appliquent à eux y compris en dehors du service. Qu'il soit en position d'activité ou mis à disposition, le fonctionnaire doit veiller à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflit d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver. Cette obligation conduit à écarter l'exercice de fonctions de direction ou de missions stratégiques dans les entreprises publiques locales par des agents publics de Chartres métropole. Car ces derniers se trouvent confrontés de manière structurelle à des risques d'interférence entre leurs différentes missions.

De tels cumuls ont été pratiqués dans plusieurs SPL et SEM Chartraines. Même s'il a été mis fin à ces situations, il convient de veiller à ce qu'elles ne se reproduisent pas à l'avenir. Par ailleurs, pour les autres agents continuant à intervenir dans le cadre de missions d'expertise ponctuelles auprès de ces sociétés, Chartres métropole doit s'assurer que toutes les mesures sont prises pour prévenir les situations à risque au plan déontologique et établir à cet effet un code de bonne conduite.

#### 5 LES PARTENARIATS VISANT À VALORISER L'IMAGE DE MARQUE DU TERRITOIRE APPELLENT UN SUIVI ÉTROIT

## 5.1 Des actions sont mises en œuvre avec le concours d'associations partenaires dans le but de valoriser l'image de marque du territoire

Trois associations sont associées à la mise en œuvre du projet de territoire et, en particulier, à l'animation de dispositifs figurant parmi les priorités stratégiques de la communauté d'agglomération. Ce lien étroit se manifeste notamment par des partenariats

stratégiques valorisant l'image du territoire et par le partage de marqueurs visuels communs (logos, communication en lien avec la marque « C' Chartres », etc.).

La Maison des entreprises et de l'emploi (MEE) est chargée de développer la plateforme « C' Chartres pour l'emploi ». Cette interface internet diffuse des annonces d'emplois vacants sur le territoire chartrain, propose un service d'accompagnement (formation, création d'entreprises, etc.) et donne des informations sur les événements organisés en lien avec la direction du développement économique de la communauté d'agglomération.

La mission locale de l'arrondissement de Chartres (MLAC) propose des actions d'insertion sociale et professionnelle à destination des personnes âgées de 16 à 25 ans. Elle assure notamment l'accompagnement des « jeunes rencontrant des difficultés d'insertion, notamment ceux habitant les quartiers inscrits dans la géographie prioritaire d'intervention du Contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération chartraine » dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens conclue avec Chartres métropole.

Schéma n° 6: Associations partenaires dans la mise en œuvre du projet de territoire

#### Mission locale de l'arrondissement de Maison des entreprises et de l'emploi C' Chartres Business Chartres (MLAC) (CCB) • Date de création : 18/08/2006 • Date de création : 26/12/2017 • Date de création : 28/06/2016 • Animation de "C' Chartres pour • Gestion des dispositifs d'insertion • Animation d'événèments économiques l'emploi" : gestion d'une plateforme communautaires et notamment les locaux dans le cadre d'un partenariat internet d'annonces d'emplois locaux, mesures d'accompagnement prévues entreprises / collectivités dans le cadre de la démarche de marketing territorial événements autour de la formation et dans le Contrat urbain de cohésion de la création d'entreprises, gestion de sociale de l'agglomération chartraine « C' Chartres » l'accueil physique des demandeurs d'administration • Conseil d'administration : Entreprises d'emploi Communauté de communes des portes territoire, CCI, Chambre • Conseil d'administration : DIRECCTE. euréliennes. DIRECCTE. Pôle emploi. d'agriculture, Chambres des métiers et Pôle emploi, ADIE, AFPA, ADECCO, CCI, CCI, Chambre d'agriculture, Chambres de l'artisanat, SEM CMIN, etc. Chambre d'agriculture, Chambres des des métiers et de l'artisanat, DSDEN, • Subventions de Chartres métropole : métiers et de l'artisanat, Cosmetic • en 2017 : 5 000 € Valley, etc. • Subventions de Chartres métropole : • en 2018 : 3 500 € • Subventions de Chartres métropole : • en 2017 : 113 646 € • en 2019 : 4 000 € • en 2017 : 190 000 € • en 2018 : 135 344 € • en 2018 : 160 000 € • en 2019 : 139 816 € • en 2019 : 215 000 €

Source : CRC d'après les documents transmis par Chartres métropole

L'association C'Chartres Business (CCB) intervient, quant à elle, dans le domaine du développement économique. Aux termes de ses statuts, elle a notamment pour objet de « renforcer l'animation économique et l'attractivité du territoire dans le cadre d'un partenariat entreprises / collectivités sous une bannière commune « C' Chartres » » et de « co-construire avec les entreprises du territoire les animations permettant de dynamiser le tissu économique et la mise en réseau des acteurs ». La communauté d'agglomération fait partie de ses « membres fondateurs ».

Le rôle reconnu à ces acteurs associatifs dans la mise en œuvre du projet de territoire implique un suivi équilibré. Il doit permettre de retracer l'utilisation des subventions et d'apprécier la consistance de l'activité, tout en laissant à l'organisme l'intiative des projets et le choix des moyens et en respectant l'autonomie lié à son statut associatif.

L'établissement de conventions d'objectifs et de moyens constitue un des moyens à la disposition de l'EPCI pour sécuriser ses relations avec les associations partenaires. En application du décret du 6 juin 2001, une telle convention est obligatoire, lorsque l'association bénéficie d'une subvention supérieure à 23 000 €. Celle-ci doit définir l'objet, le montant, les conditions de versement et d'utilisation ainsi que les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention. La publication des comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes est requise lorsque le montant des dons ou des subventions en numéraire dépasse 153 000 €.

Les dossiers constitués pour les trois associations précitées, la MEE, la MLAC et CCB, montrent que des garanties ont été prises afin d'assurer un suivi financier et de le formaliser. Des conventions d'objectifs et de moyens ont été conclues, lorsqu'elles étaient requises au regard des dispositions précitées. Les comptes des associations et le rapport du commissaire aux comptes sont produits ainsi que le prévoient les textes. Enfin des rapports d'activités annuels et les procès-verbaux des assemblées générales sont régulièrement transmis à la communauté d'agglomération.

L'essentiel de l'effort réalisé par les services de Chartres métropole porte sur le processus de standardisation des demandes de subventions. Le traitement réalisé à partir des documents communiqués par l'association n'est pas lui-même documenté. Ainsi les choix retenus pour calculer et faire évoluer les aides accordées ne sont pas traçables pour les variations les plus significatives, comme, par exemple, la subvention exceptionnelle consentie à la MEE en 2019.

En outre le suivi de l'activité associative, de la gouvernance et des risques associés reste assez formel. Les services de la communauté d'agglomération ne font guère usage de leurs prérogatives de contrôle, une fois les financements versés, pour diligenter des audits ou solliciter des compléments d'information sur des aspects extra-financiers.

La chambre appelle l'attention de Chartres Métropole sur la nécessité de sécuriser ses relations avec les associations partenaires et de réaliser une analyse des risques en continu, tout au long de la durée de mise en œuvre du projet associatif et non uniquement au moment de l'instruction des demandes de subventions. La communauté d'agglomération prend acte de la nécessité de mieux formaliser le suivi des actions de promotion de la marque de territoire et s'engage à mettre en œuvre une « grille d'analyse des risques » à l'avenir.

## 5.2 Les dépenses exposées pour la valorisation de la marque territoriale par les SPL chartraines ne présentent pas de lien avec leur objet social

Depuis 2016, Chartres Métropole a développé une démarche de « marketing territorial ». Elle vise à inciter des associations partenaires a développer une identité visuelle, voire une politique de communication promouvant l'image de marque du territoire chartrain. Cette stratégie ne s'exprime pas seulement dans les partenariats noués directement entre la communauté d'agglomération et des associations sportives ou culturelles. Elle est portée également par les différents organismes externes associés au projet de territoire et, en particulier, par certaines entreprises publiques locales dont Chartres Métropole est actionnaire.

La SPL Chartres aménagement, la SPL Chartres métropole transports, la SPL Chartres métropole énergies, la SEM Synelva ont conclu des contrats « de partenariat » avec l'association sportive « Club Mainvilliers Chartres Handball ». Elles se sont engagées à apporter des concours financiers et, dans certains cas, une aide en nature, en contrepartie de la valorisation de la marque de territoire « C' Chartres ».

L'association doit ,en contrepartie, faire apparaître l'identité visuelle du partenaire sur son site internet, sur les affiches et les tracts publicitaires. Elle s'oblige également à contribuer à la politique de « relations publiques » du parrain.

Le montant cumulé des parrainages est conséquent. Il représente une valeur totale qui oscille entre 1,3 et 1,6 M€ selon les années.

Tableau n° 8 : Contrats de parrainage conclus par des entreprises publiques locales dans lesquelles Chartres Métropole détient une part en capital majoritaire ou un pouvoir prépondérant de gestion

Parrainages conclus avec le Club Mainvilliers Chartres Handball	Subvention allouée au titre de 2017	Subvention allouée au titre de 2018	Subvention allouée au titre de 2019	Aides en nature en 2017	Aides en nature en 2018	Aides en nature en 2019	Objet de l'aide en nature accordée
SPL Chartres aménagement	150 000	150 000	150 000	16 000	16 000	16 000	Mise à disposition gracieuse de locaux appartenant à Chartres aménagement, au 40 rue J. Mermoz, Chartres
SPL Chartres métropole transports	300 000	366 667	500 000	NP	NP	NP	Affichage des matchs de l'équipe première dans les 58 bus urbains (impression prise en charge par la SPL) et des 39 cars périurbains (impression prise en charge par le club, mais « récupération chez l'imprimeur » et « pose » à la charge de la SPL)
SPL Chartres métropole énergies	0	0	140 000	NP	NP	NP	« Tous les frais techniques (panneaux, marquages terrain, mur d'interview, etc.) mis à la charge de CME seront réglés directement par CME aux prestataires choisis par le MCHB, sous réserve que leurs montants soient raisonnables et cohérents avec le marché »
SEM SYNELVA Collectivités et SYNELVA SAS	100 000	126 000	185 000	NP	NP	NP	Frais liés aux supports publicitaires et au marketing (marquage des maillots, panneaux, marquages du terrain, mur d'interview, etc.) « intégralement supportés par Synelva Collectivités ou Synelva SAS »
Subventions et aides en nature des SPL et des SEM =	550 000	642 667	975 000	16 000	16 000	16 000	
Subventions de la CA CM =	950 000	950 000	300 000				
Montant total alloué à l'association MCHB =	1 516 000	1 608 667	1 291 000				
Part de Chartres métropole =	62,66 %	59,06 %	23,24 %				

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des tableaux et des contrats produits par Chartres métropole

Les dépenses de parrainage exposées par ces entreprises publiques locales peuvent être déduites de leur résultat imposable, sous réserve de justifier qu'elles sont exposées dans l'intérêt direct de l'exploitation. Cette condition est complexe à démontrer pour les sociétés publiques locales qui interviennent, aux termes de la loi et de leur statuts, pour le compte exclusif de leurs actionnaires publics et n'ont pas d'intérêt propre à promouvoir leur image de marque. Par ailleurs un suivi est indispensable pour vérifier que les dépenses engagées sont en rapport avec l'avantage attendu. Or la communauté d'agglomération ne demande pas aux sociétés de rendre compte du suivi des contreparties, alors même qu'elle avait connaissance du montant des parrainages financiers versés à l'association bénéficiaire.

Bien que Chartres Métropole ne soit pas directement partie prenante de ces partenariats, elle ne peut se désintéresser de leur impact potentiel et doit anticiper les risques externes éventuels dont ils sont porteurs. La communauté d'agglomération indique qu'elle ne saurait s'ingérer dans le processus de suivi des dépenses de parrainage et que ce contrôle revient à l'entreprise seule qui a engagé des dépenses de parrainage.

Toutefois, compte tenu des sommes en jeu et de la situation économique des entreprises, l'actionnaire public doit disposer au minimum de garanties sur l'existence d'un contrôle interne, pour prévenir des dépenses non conformes. Ces partenariats sont susceptibles de peser sur « la gestion et la marche des affaires de la société » et donc sur la valeur des capitaux propres. A ce titre, l'actionnaire public est fondé à obtenir les « documents nécessaires pour [lui] permettre

[...] de se prononcer en connaissance de cause et de porter un jugement informé » comme le permet l'article L 225-108 du code de commerce.

En outre, des élus de Chartres Métropole siègent dans ses organismes en qualité de dirigeants ou d'administrateurs. Si l'engagement est contracté sans contrepartie utile à l'exploitation, il peut conduire à la réintégration des sommes indûment déduites dans le résultat imposable à l'occasion d'un contrôle fiscal. Un acte ou une omission qui ne s'inscrit pas dans l'intérêt social d'une entreprise peut constituer une faute de gestion, susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité civile des dirigeants. Or, en application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, la responsabilité civile qui résulte de l'exercice du mandat des représentants incombe à l'établissement public dont ils sont mandataires.

Enfin l'action de l'association s'inscrit dans le cadre de la politique de communication de Chartres Métropole. Le défaut de sécurisation des conventions de parainage conclues avec les EPL peuvent retentir sur son image de marque.

Le risque de réputation implique donc un pilotage plus étroit. Chartres métropole entend renforcer les modalités de contrôle des associations bénéficiant de subventions d'entreprises publiques locales chartraines afin « de systématiser le suivi et le contrôle appliqués par ces EPL ». La chambre souligne que la communauté d'agglomération gagnerait également à disposer de garanties sur l'existence d'un contrôle interne au sein des SEM et des SPL ellesmêmes sur les actions de promotion de la marque de territoire.

#### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Chartres métropole a développé une démarche de « marketing territorial » qui associe à la fois des partenaires du monde associatif et des entreprises publiques locales chartraines.

Cette démarche repose sur des engagements contractuels qui nécessitent un suivi complet intégrant à la fois l'analyse de risques financiers et opérationnels et le pilotage d'autres composantes (gouvernance, risques de réputation, etc.).

Or le contrôle exercé par Chartres métropole en ce domaine est fragile. En ce qui concerne les associations partenaires, le suivi de l'activité, de la gouvernance et des risques associés aux projets associatifs reste assez formel. Les services de la communauté d'agglomération ne font guère usage des prérogatives de contrôle prévues dans les conventions d'objectifs et de moyens.

S'agissant des entreprises publiques locales associées à la marque de territoire, une attention plus grande doit être apportée à la mise en œuvre des contrats de parrainage sportif. Les contreparties prévues dans le cadre de ces conventions sont insuffisamment suivies. Bien que Chartres métropole ne soit pas directement partie prenante de ces partenariats, elle ne peut se désintéresser de leur impact potentiel et doit anticiper les risques externes éventuels dont ils sont porteurs.

#### **ANNEXES**

43
44
51
53
55
57
59
60
61
63
64

### Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

Objet	Dates	Destinataire	Dates de réception des réponses éventuelles
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	2 mars 2020 reçue le 4 mars 2020	M. Jean-Pierre Gorges, ordonnateur depuis le 23 mars 2001	
Entretien de fin de contrôle	26 mai 2021	M. Jean-Pierre Gorges	
Délibéré de la chambre	23 et 26 novembre 2021		
Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)	21 janvier 2022	M. Jean-Pierre Gorges	4, 5 et 28 avril 2022
Délibéré de la chambre	2 juin 2022		
Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)	29 juin 2022	M. Jean-Pierre Gorges	22 juillet 2022

Source : CRC

## Annexe n° 2. Précisions sur l'application du droit des aides d'État aux entreprises publiques locales

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la communauté d'agglomération Chartres Métropole a fait valoir que les entreprises publiques locales (EPL) chartraines et tout particulièrement les sociétés publiques locales (SPL) n'étaient pas des « entreprises » au sens du droit de l'Union européenne et qu'elles n'entraient pas dans le champ d'application du droit des aides d'État. Deux arguments étaient présentés au soutien de sa démonstration :

- « Abstraction faite de leur personnalité morale distincte, les SPL ne jouissent d'aucune indépendance par rapport à leurs actionnaires, en étant considérées comme des prolongements de leurs propres services. »
- « Étant donné leur régime juridique, tel que défini en droit interne par l'article L. 1531-1 du CGCT, ces sociétés n'ont ni la vocation ni la possibilité d'opérer en concurrence avec les autres acteurs économiques, elles sont simplement considérées « hors marché » ou encore comme « n'agissant pas sur le marché concurrentiel ».

De plus Chartres métropole soutenait que les avantages consentis étaient bien au nombre de ceux dont d'autres opérateurs privés pourraient bénéficier dans les conditions normales de marché. Elle relevait que :

- « Les avances effectuées qui pourront être « consolidées » prochainement avec l'achèvement des différentes opérations ne constituent pas un « abandon d'avances ». Dans le cadre des concessions et particulièrement celle du « pôle gare », il est retracé les différents flux financiers des collectivités concédantes ou non. Les montants versés par les collectivités correspondent toutes à des recettes fléchées dans le CRACL. » ;
- Quant aux recapitalisations, la communauté d'agglomération invoquait « le contexte » propre des entreprises ayant fait l'objet de ces mesures.

#### La chambre estime :

- Que les sociétés publiques locales exercent bien une activité économique au sens des règles européennes de concurrence et ne peuvent s'affranchir des règles encadrant l'octroi d'aides publiques;
- qu'il en va ainsi à plus forte raison pour les autres entreprises publiques locales dans lesquelles Chartres métropole détient une participation en capital ou sur lesquelles elle exerce un pouvoir de gestion déterminant, à savoir les sociétés d'économie mixte locales et les sociétés d'économie mixte à opération unique;
- Que des entreprises exerçant leur activité dans des conditions normales de marché n'auraient pas pu bénéficier des aides allouées aux EPL chartraines, soit sous la forme de concours financiers directs, soit par l'intermédiaire d'apports complémentaires en capital.

## (1) Sur la qualification des SPL chartraines comme « entreprises » au sens du droit des aides d'État

Pour la CJUE, la notion d'entreprise s'entend de « toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement ». Il importe peu que l'entité en cause soit régie en partie par des règles de droit public et que ses capitaux soient publics. Les spécificités du droit interne ne peuvent pas être invoquées pour faire échec aux stipulations des traités, acceptées sur une base de réciprocité. Tel est le sens même du principe de primauté (CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/ Enel, aff. 6-64).

« Toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné » est une activité économique au sens des règles européennes de concurrence (CJCE, 6 juin 1987, Commission/ Italie, aff. C-118/85 ; 25 octobre 2001, Ambulanz Glöckner, aff. C-475/99). Les SPL entre dans le champ d'application du droit des aides d'Etat, dès lors qu'elles offrent des biens et des services sur un marché donné. Elles n'y échapperaient que dans la mesure où elles exerceraient des activités de caractère exclusivement social (CJCE, 17 février 1993, Poucet et Pistre, aff. C159/91) ou des missions se rattachant directement à l'exercice de prérogatives de puissance publique (CJCE, 19 janvier 1994, SAT Fluggesellschaft mbH contre Eurocontrol, aff. C-364/92).

- Au cas d'espèce, la SPL Chartres métropole transport a pour objet social « l'exploitation, la gestion et la mise en œuvre de services ou d'outils liés à la mobilité pour le compte des actionnaires » ; elle gère notamment le réseau « filibus » (parc de 111 véhicules), les équipements du réseau de bus (abris de voyageurs, etc.) et la maison du vélo. Elle propose une offre substituable sur le marché des services de transports collectifs urbains. Elle perçoit une rémunération correspondant à la contrepartie économique du service fourni (15,6 M€ en 2020). Elle n'exerce ni activité de caractère exclusivement social, ni prérogative de puissance publique.
- La SPL Chartres aménagement a pour objet de réaliser des opérations d'aménagement, de construire des équipements et d'élaborer des études. Elle propose, contre rémunération, des services auxquels peuvent être substitués des prestations d'autres opérateurs d'aménagement foncier. Les conditions de formation des prix résultent, comme pour d'autres aménageurs, de l'ajustement entre l'offre et la demande de terrains ou de biens aménagés par les promoteurs immobiliers. La construction d'équipements publics est elle-même constitutive d'une activité économique, dès lors qu'elle ne relève pas en tant que telle de prérogatives de puissance publique et qu'elle est indissociable de l'utilisation économique ultérieure qui en est faite (Trib. UE, 24 mars 2011, Leipzig-Halle c/ Commission, aff. T-455/08, confirmé par l'arrêt CJUE, 19 décembre 2012, aff. C-288/11P). En l'espèce, plusieurs aménagements réalisés dans le cadre de ses concessions sont destinés à accueillir des activités économiques (stationnement, complexe sportif, etc.) et sont susceptibles de donner lieu au versement de droits d'utilisation. Chartres aménagement n'exerce ni activité de caractère exclusivement social, ni prérogatives de puissance publique.
- Il en va de même pour les SPL Chartres métropole énergies et Chartres métropole événements. La première est chargée d'« accompagner ses actionnaires dans la mise en œuvre de leurs politiques de production d'électricité et de réseaux de chaleur ». Elle bénéficie, de la part de Chartres métropole, d'une délégation de service public de « production de chaleur et d'électricité et de distribution de chaleur ». Elle perçoit, à ce titre, une rémunération

correspondant à la contrepartie économique du service fourni. Elle n'exerce ni activité de caractère exclusivement social, ni prérogatives de puissance publique. La deuxième a pour objet la « promotion d'une destination "salons / séminaires" dans une logique de marketing territorial, [l']exploitation technique de deux espaces phares : le parc des expositions et le complexe culturel et sportif, [et la] commercialisation d'espaces et de produits événementiels dans une logique de services "clé en main" ». Ces activités sont exercées en contrepartie de participations et de concours financiers (1,2 M€ pour la SPL CME et 0,08 M€ pour la SPL CMEv en 2020). Il existe, sur le même marché, d'autres opérateurs privés poursuivant un but lucratif et proposant une offre analogue. Ses missions statutaires ne prévoient pas d'activité de caractère exclusivement social et pas d'avantage l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Ces éléments contredisent clairement l'idée selon laquelle les SPL chartraines opèreraient « hors marché » et donc « en dehors du cadre concurrentiel ».

L'argument tiré de ce que, légalement et statutairement, les SPL interviennent pour le compte exclusif de leurs actionnaires publics ne modifie pas le sens de cette analyse. Chartres métropole aurait pu faire appel à d'autres opérateurs. Les SPL précitées sont certes des « opérateurs dédiés », une fois qu'elles sont créées. Mais elles ne bénéficient pas *ex ante* de droits exclusifs qui éliminent par construction toute concurrence potentielle. Chartres métropole peut à tout moment mettre fin à ses relations avec ces opérateurs dédiés pour confier la gestion de services publics ou d'opérations d'intérêt général à d'autres acteurs du marché.

Le motif invoqué par Chartres métropole au sujet de « l'absence d'indépendance de la structure par rapport aux collectivités publiques la contrôlant » demeure également sans incidence sur l'application du droit des aides d'État. Il relève de considérations propres au contentieux de la commande publique Les développements issus des conclusions de l'avocate générale de la CJUE sur l'affaire « Parking Brixen » et de la décision de la CJUE du 8 décembre 2016 sont étrangers aux modalités d'application des articles 107 à 109 du TFUE. Ils ont pour objet exclusif « l'application de la jurisprudence de la Cour concernant les attributions des marchés publics dans le cadre de relations dites « in house ». Les deux décisions citées du Conseil d'Etat (CE, 6 avril 2007, n° 284736 et CE, 4 mars 2009, req. n° 300481) concernent, pour l'une, une association gérant un festival dont la situation et le fonctionnement ne peuvent guère être rapprochés des SPL chartraines, et, pour l'autre, un groupement d'intérêt public dans le domaine de l'action sanitaire. Ces jurisprudences sont sans incidence sur les garanties qui auraient dû entourer les financements publics consentis aux SPL chartraines.

Les SPL chartraines exercent bien une activité économique au sens des règles européennes de concurrence et entrent dans le champ d'application du droit des aides d'État.

### (2) Sur la qualification des SEML et des SEMOP chartraines comme « entreprises » au sens du droit des aides d'État

Le raisonnement qui précède vaut à plus forte raison pour les SEML et les SEMOP. Comme le rappelle le « Guide des outils de l'action économique » du Conseil d'État, les SEML permettent « aux collectivités territoriales de faire appel à des capitaux privés par le biais de la constitution d'une société anonyme, afin de réaliser une mission locale d'intérêt général. La collectivité actionnaire est soumise en tant que pouvoir adjudicateur aux exigences de transparence, mise en concurrence et non-discrimination dans ses relations avec la SEML ». L'activité des SEML relève par construction du champ concurrentiel dans la mesure où, contrairement aux SPL, elles

peuvent intervenir pour leur propre compte ou pour des personnes qui ne participent pas à leur capital.

Les SEMOP sont également amenées à offrir des biens ou des services sur un marché donné contre rémunération, à l'instar d'entreprises sans participation publique. Elles constituent donc, elles aussi, des entreprises au sens du droit des aides d'État. Elles ne peuvent bénéficier d'aides publiques que sous des conditions strictes qui garantissent l'absence d'effet sélectif, de distorsion de concurrence et d'affectation des échanges intracommunautaires.

#### (3) Sur l'existence d'aides publiques procurant un avantage sélectif

Selon Chartres métropole, les aides allouées aux entreprises publiques locales sont certes d'origine publique, mais ne procureraient pas d'avantage sélectif à leurs bénéficiaires :

- Étant accordées dans des conditions et selon des procédures conformes aux textes applicables, elles ne fourniraient pas d'avantage anormal à leur bénéficiaire ;
- Leur versement serait précédé d'une analyse permettant au conseil communautaire de prendre connaissance de la rationalité économique de l'intervention ;
- Le montant des aides mentionnées dans le rapport d'observations provisoires et notamment dans le tableau n°1 inséré au point 28 devrait « être relativisé compte tenu des remboursements (mentionnés dans les conventions et les délibérations) réalisés par lesdites entités », certaines d'entre elles ayant le caractère d'« avances » remboursables.

### Le respect de règles de forme sur les conventions financières ne préjuge en rien de la conformité des aides au droit de la concurrence.

Chartres métropole estime que la chambre aurait fait « l'amalgame à plusieurs reprises entre différents financements publics ». Selon son appréciation, « chacun d'entre eux dispose d'un statut juridique particulier, étant prévu par les textes législatifs et/ou réglementaires. » Le respect des procédures légales et réglementaires fixées pour chacun de ces modes de financement suffirait à écarter le risque de requalification en aide d'État non conforme.

Les conventions financières conclues entre Chartres métropole et les différentes EPL chartraines se répartissent en deux catégories. Il s'agit :

- D'avances en compte courant au sens de l'article L. 1522-5 du CGCT,
- Ou d'avances octroyées dans le cadre d'une concession d'aménagement en application du 4° de l'article L. 1523-2 du même code.

Il y a lieu de rappeler que, pour la CJUE, les dénominations internes importent peu. La notion d'avantage au sens du droit des aides d'État revêt des formes diverses et ne s'arrête pas aux définitions nationales, dès lors que les effets anticoncurrentiels sont identiques. Les avantages consentis par des autorités publiques peuvent s'entendre « non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais aussi des interventions qui allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, sans être des subventions au sens strict, sont de même nature et ont des effets identiques » (CJCE, 15 juin 2006, Air liquide Industries Belgium, aff. C-393/04 et C-41/05).

Au cas d'espèce, dans un cas comme dans l'autre, les aides revêtent un caractère sélectif. Elles profitent exclusivement aux SPL et SEM chartraines, qu'il s'agisse d'avances en compte courant au sens propre, de participations ou d'avances de trésorerie dans le cadre de concessions. Il n'est pas prévu que d'autres opérateurs puissent bénéficier d'un dispositif équivalent en cas de difficultés de trésorerie ou dans le cadre d'actions de dynamisation du tissu économique chartrain. Le système d'aide instauré par Chartres métropole génère donc des

différenciations entre opérateurs économiques se trouvant potentiellement dans une situation matérielle et juridique comparable.

#### ▶ La rationalité économique des interventions financières n'est pas documentée.

L'avantage consenti par Chartres métropole n'est pas au nombre de ceux dont d'autres opérateurs privés pourraient bénéficier dans les conditions normales de marché.

Si nous prenons l'exemple du pôle gare, opération concentrant la quasi-totalité des enjeux financiers, il est clair qu'une grande imprécision règne quant à l'affectation précise des aides. Les conventions financières n'apportent pas de précisions sur le volume et la décomposition du coût des obligations de service public :

- La « participation » consentie au titre du pôle gare, à hauteur de 2 M€ par an de 2015 à 2017, est justifiée par la « réalisation d'importantes opérations de reconstitution » ferroviaire, sans précision sur les acquisitions et cessions immobilières à réaliser, sur les sujétions imposées à la SPL dans la conduite du projet et sur le budget prévisionnel de mise en état des terrains.
- L'avenant n°1 du 16 mai 2017 n'est pas plus précis : « la participation de l'agglomération prévue pour 2 M€ en 2017 est finalement portée à 6 M€ afin de permettre l'acquisition par la SPL Chartres Aménagement du foncier nécessaire pour les équipements prévus et les interventions à venir ».
- L'avenant n°2 semble couvrir les frais de maîtrise et de libération des sols, les études et les consultations relatives à une passerelle de franchissement des voies ferroviaires. Mais aucune clarification n'est apportée sur le budget global de cet équipement.
- L'avenant n°3 porte à 7 M€ les participations annuelles de 2018, 2019 et 2020, sans précision sur le coût de revient des équipements financés.
- L'avenant n°4 prévoit un effort triennal de 26,5 M€ entre 2019 et 2021 sans la moindre explication sur les infrastructures en cause et les besoins de financement à compenser. Enfin les avenants 5, 6 et 7 se bornent à prévoir l'attribution de concours financiers complémentaires sans donner le détail de leur affectation à la compensation d'obligations de service public.

Les comptes rendus d'activité produits en 2016, 2017, 2018 et 2019 ne précisent pas davantage les coûts à compenser. Chartres métropole n'ayant produit aucun élément qui objective clairement et préalablement l'affectation des « participations » du pôle gare, il n'est donc pas exclu que les aides attribuées sous forme de participations excèdent ce qui est nécessaire pour couvrir les obligations de service public et viennent financer des activités concurrentielles.

En ce qui concerne la SPL CME et la SEM CDI, les augmentations de capital n'ont pas été étayées par un plan d'affaires démontrant la rentabilité à long terme de l'opération.

Chartres métropole a renoncé au remboursement d'avances au profit de la SPL CME et la SEM CDI et consenti à leur transformation en capital respectivement à hauteur de 2 M€ et de de 2,65 M €. Les décisions prises à cet effet ne se fondent pas sur une quelconque perspective de rentabilité des investissements dans un délai raisonnable. La communauté d'agglomération n'a établi d'étude ou de plan d'affaires, démontrant qu'elle avait estimé la rentabilité à long terme de l'opération (cf. TUE, 1<sup>er</sup> février 2018, Larko Geniki c/ Commission européenne, aff. T-423/14).

Dans le cas de la SPL Chartres métropole énergies, la délibération du 16 juillet 2020 se borne à mentionner le contexte ayant motivé l'attribution d'une avance en compte courant : « le 12 novembre 2015, Chartres métropole a confié à la société publique locale Chartres métropole

énergies la réalisation d'une unité de production de chaleur renouvelable sur le parc d'activité Est de Chartres Jardin d'entreprises ainsi que les réseaux nécessaires à son exploitation. Aussi et par rapport à ses attributions, la SPL a sollicité la communauté d'agglomération pour la mise en œuvre d'une avance en compte courant d'associés et suite à son conseil d'administration en date du 26 septembre 2016. » Les motifs du non remboursement ne sont pas explicités : « comme le prévoit la réglementation (L. 1522-5 du CGCT notamment), il est proposé de transformer l'avance en augmentation de capital. Les 2 M€ seront donc intégrés au capital de l'établissement ; la présence de Chartres métropole sera ainsi renforcée dans la structure. Les formalités administratives à engager pour ce faire nécessiteront un nouvel examen de ce dossier par l'assemblée communautaire dans quelques semaines. » Aucune analyse économique ne vient justifier ce nouveau choix de gouvernance.

En réponse au ROP, la communauté d'agglomération invoque « le contexte » de l'opération : lors de la mise en production de l'unité de production de chaleur, « le niveau de recettes prévisionnelles escompté n'a pas été atteint ». Cette minoration des recettes aurait été causée par les retards pris dans « les travaux d'extension du réseau sur la zone du plateau nord est », notamment du fait « du refus dans la délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale par la commission départementale d'aménagement commercial ». Chartres métropole « a fait le choix d'assurer la continuité du service public en endossant pleinement le risque d'exploitation qui était survenu et dont elle avait la charge indirectement en sa qualité d'actionnaire de la SPL ».

Toutefois aucun élément de comptabilité ne permet de rapporter la perte de recettes au seul défaut d'extension du réseau au plateau nord-est. Il n'est pas démontré en quoi l'entreprise a subi une perte étrangère à son cycle d'exploitation normal et dans quelle mesure un investisseur avisé aurait pris la même décision dans des conditions de marché équivalentes.

S'agissant de la SEM CDI, la délibération du 12 novembre 2015 invoque « l'importance grandissante de notre collectivité dans l'action publique locale et tout particulièrement dans le développement économique, domaine dans lequel la SEM a vocation à renforcer sa présence ». Celle du 28 juin 2017 se borne à mentionner les nouveaux équilibres au sein du conseil d'administration entre le collège public et le collège privé, sans indiquer les évolutions attendues dans le modèle économique de la société et les perspectives de redressement de sa situation financière. La communauté d'agglomération ne donne aucune information sur l'analyse économique ayant conduit à recapitaliser la SEM. Elle ne se prévaut pas de sujétions particulières ou de considérations d'intérêt général.

### (4) <u>Sur la condition relative à la distorsion de la concurrence et à l'affectation des échanges intra-européens</u>

Dans ses éléments de réponse, Chartres métropole soutient que les entreprises régies par l'article L. 1531-1 du CGCT « n'ont ni vocation, ni possibilité de se mettre en concurrence avec les autres acteurs économiques ». Il n'existerait aucun risque de distorsion du marché, puisque ces structures opèrent « hors marché ».

Toutefois l'effet perturbateur sur la concurrence est présumé lorsqu'un avantage économique est établi. Les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante faussent en principe les conditions de concurrence (TPI, 30 avr. 1998, Vlaams Gewest c/ Commission, aff. T-214/95, point 43). Cette présomption est renversée uniquement s'il est établi que l'avantage ne rend pas plus difficile la pénétration du marché par d'autres opérateurs. L'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'exclut pas a priori l'affectation de la

concurrence (CJCE, 21 mars 1990, Belgique c/ Commission, aff. C-142/87, cons. 43). Les avances définitivement acquises à la société dépassent les 50 M€ entre 2016 et 2019, soit cent fois le montant du seuil de minimis en deçà duquel la collectivité pouvait être dispensée de notifier l'aide au titre d'un service d'intérêt économique général (SIEG). Un tel niveau de soutien est de nature à décourager d'autres entreprises privées qui auraient souhaité intervenir. Il en va ainsi tout particulièrement des sociétés opérant sur le marché de l'aménagement ou de la promotion immobilière, à l'instar de Chartres Aménagement ou de Chartres Développements Immobiliers.

Le soutien public massif de Chartres métropole aux EPL génère une barrière à l'entrée sur le marché dont les effets ne sont pas simplement locaux. En effet l'importance des opérations portées par les EPL chartraines et leurs challenges techniques auraient pu tout à fait attirer des opérateurs privés d'envergure nationale ou supranationale. Les projets étant proches de l'Île-de-France (pôle gare, unité de chaleur, etc.), ils pouvaient susciter des offres d'entreprises basées hors de la région et même hors de France dans le marché intracommunautaire. Le risque de restriction de l'accès au marché l'affectation des échanges intra-européens n'est donc pas théorique, mais bien réel.

#### Annexe n° 3. Précisions sur les règles de cumul entre mandats sociaux

L'article L. 225-21 du code de commerce dispose qu'« une personne physique ne peut exercer simultanément plus de cinq mandats d'administrateur de sociétés anonymes ayant leur siège sur le territoire français. » L'article L. 225-77 du même code prévoit également l'interdiction d'« exercer simultanément plus de cinq mandats de membre de conseil de surveillance de sociétés anonymes ayant leur siège social sur le territoire français. » En vertu de l'article L. 225-94, la limitation à cinq du nombre de mandats « est applicable au cumul de sièges d'administrateur et de membre du conseil de surveillance. » En cas de non-respect du nombre maximal fixé par les textes, l'intéressé doit se démettre de l'un de ses mandats dans les trois mois de sa nomination. À l'expiration de ce délai, il est réputé s'être démis de son nouveau mandat et doit restituer les rémunérations perçues, sans que soit, de ce fait, remise en cause la validité des délibérations auxquelles il a pris part.

En application du dernier alinéa de l'article L 225-95-1 du code de commerce, « par dérogation aux articles L. 225-21, L. 225-54-1, L. 225-67 et L. 225-94-1, les mandats de président, de directeur général, de directeur général unique, de membre du directoire ou d'administrateur d'une société d'économie mixte locale, exercés par un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ne sont pas pris en compte pour l'application des règles relatives au cumul des mandats sociaux. »

La chambre estime que cette dérogation est d'application stricte et ne concerne que les SEML, à l'exclusion des SPL et des SEMOP.

La communauté d'agglomération ne partage pas cette lecture l'article L 225-95-1 précité. Elle considère que les mandats exercés au sein de SPL et de SEMOP bénéficient « des mêmes dérogations » que celles accordées aux SEML, dans la mesure où ces entités sont toutes des sociétés anonymes et se voient appliquer un corpus de règles en partie identiques. D'après son analyse, la dérogation précitée doit s'entendre des mandats sociaux détenus par des élus locaux dans tout type d'entreprise publique locale, quel que soit son statut juridique.

La rédaction de l'article L 225-95-1 du code de commerce est cependant dépourvue d'équivoque : la dérogation porte uniquement sur « les mandats de président, de directeur général, de directeur général unique, de membre du directoire ou d'administrateur d'une société d'économie mixte locale ». Cette disposition ne comporte aucune mention explicite des SPL et des SEMOP.

En outre, il est cohérent de prévoir un traitement distinct entre les SPL, d'une part, et les SEML et les SEMOP, d'autre part. Si les SEML, les SPL et les SEMOP font l'objet de titres distincts au sein du livre V (« Dispositions économiques ») de la première partie du CGCT, c'est précisément parce que ces différentes catégories d'entreprises publiques locales répondent à une définition et à des finalités qui leur sont propres. Les SPL constituent des catégories d'entreprises publiques locales à part entière, clairement distinctes des SEML et des SEMOP. Elles ne sont pas des « sous-ensembles » des SEML. Le propre des SPL est de disposer d'un capital intégralement public et d'intervenir exclusivement pour ses actionnaires publics, ce qui permet de faire jouer l'exception de quasi régie lorsque les conditions du contrôle analogue sont réunies. Les SEMOP constituent, quant à elles, un instrument de coopération public-privé. Elles permettent à une collectivité ou un groupement de lancer un appel d'offre en amont de la constitution de la société, pour désigner l'actionnaire opérateur qui s'associera avec elle pour l'exécution d'un contrat. Celui-ci doit avoir pour objet soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement, soit la gestion d'un service

public, soit toute autre opération d'intérêt général. La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales doit détenir entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. Ces particularités exigent logiquement un corps de règles distincts de celui des SEML et donc des dispositions séparées dans le CGCT.

Il existe des recoupements que Chartres métropole a souligné dans le cadre de la procédure contradictoire. Ces différentes entreprises publiques locales ont en commun d'être des sociétés anonymes régies par le livre II du code de commerce, de se voir appliquer certaines règles de fonctionnement et de soumission au contrôle de légalité, etc. Pour autant, ces analogies ne remettent pas en cause le choix du législateur, visible dans la structuration du code, de traiter à part chaque catégorie juridique. Les dispositions communes à toutes ces EPL s'appliquent « sous réserve » de l'application des règles qui leur propres au sein de chacun des titres du livre V de la première partie du CGCT.

Les arguments rédactionnels rejoignent ici les bonnes pratiques de gestion. L'intérêt du cadre légal est de limiter les cumuls excessifs de fonctions d'administrateur qui pourraient empêcher son titulaire d'exercer pleinement ses mandats sociaux et d'assurer le rôle de surveillance prévu par le code de commerce.

#### Annexe n° 4. Entreprises publiques locales dans lesquelles Chartres métropole détient une participation

Raison sociale	Statut	Date des statuts constitutifs	Capitaux sociaux 2014	Part Chartres métropole 2014	Part CM 2014 (en %)	Capitaux sociaux 2015	Part Chartres métropole 2015	Part CM 2015 (en %)	Capitaux sociaux 2016	Part Chartres métropole 2016	Part CM 2016 (en %)	Capitaux sociaux 2017	Part Chartres métropole 2017	Part CM 2017 (en %)	Capitaux sociaux 2018	Part Chartres métropole 2018	Part CM 2018 (en %)	Capitaux sociaux 2019	Part Chartres métropole 2019	Part CM 2019 (en %)
Chartres aménagement	SPL	07/09/2009	5 852 000,00	2 700 000,00	46,14%	5 852 000,00	2 695 000,00	46,05%	5 852 000,00	2 695 000,00	46,05%	5 852 000,00	2 694 000,00	46,04%	5 852 000,00	2 694 000,00	46,04%	5 852 000,00	2 693 000,00	46,02%
Chartres métropole énergies	SPL	04/09/2015				500 000,00	400 000,00	80,00%	500 000,00	478 000,00	95,60%	5 500 000,00	5 478 000,00*	99,60%	5 500 000,00	5 478 000,00	99,60%	5 500 000,00	5 478 000,00	99,60%
Chartres métropole transports	SPL	02/10/2014	587 000,00	529 000,00	90,12%	587 000,00	529 000,00	90,12%	587 000,00	529 000,00	90,12%	587 000,00	529 000,00	90,12%	587 000,00	529 000,00	90,12%	587 000,00	529 000,00	90,12%
Chartres métropole événements**	SPL	22/06/2016	2 470 000,00	2 200 016,00	89,07%	2 470 000,00	2 221 076,00	89,92%	2 467 714,00	2 245 656,18	91,00%	2 467 714,00	2 245 656,18	91,00%	2 467 714,00	2 245 656,18	91,00%	2 467 714,00	2 245 656,18	91,00%
Chartres développements immobiliers***	SEM	26/03/1962	13 167 000,00	3 132 510,00	23,79%	15 167 000,00	5 132 520,00	33,84%	15 167 000,00	5 132 520,00	33,84%	15 812 010,00	5 777 520,00	36,54%	15 812 010,00	5 777 520,00	36,54%	15 812 010,00	5 777 520,00	36,54%
Chartres innovations numériques	SEM	15/12/2015				200 000,00	140 000,00	70,00%	200 000,00	140 000,00	70,00%	9 000 000,00	7 640 000,00	84,89%	9 000 000,00	7 640 000,00	84,89%	9 000 000,00	7 640 000,00	84,89%
SYNELVA Collectivités****	SEM	04/11/2016							200 000,00	134 500,00	67,25%	7 035 500,00	4 768 500,00	67,78%	7 035 500,00	4 783 500,00	67,99%	7 035 500,00	4 783 500,00	67,99%
Chartres métropole Valorisation	SEM	11/06/2018													200 000,00	170 000,00	85,00%	200 000,00	170 000,00	85,00%
Chartres métropole eau	SEMOP	23/11/2015				1 000 000,00	400 000,00	40,00%	1 000 000,00	400 000,00	40,00%	1 000 000,00	400 000,00	40,00%	1 000 000,00	400 000,00	40,00%	1 000 000,00	400 000,00	40,00%
Chartres métropole assainissement	SEMOP	16/11/2017										1 500 000,00	600 000,00	40,00%	1 500 000,00	600 000,00	40,00%	1 500 000,00	600 000,00	40,00%
C'Chartres Tourisme	SPL	28/11/2019																100 000,00	80 000,00	80,00%
C'Chartres Spectacles	SPL	30/09/2021																		
			22 076 000,00	8 561 526,00		25 776 000,00	11 517 596,00		25 973 714,00	11 754 676,18		48 754 224,00	29 992 676,18		48 954 224,00	30 177 676,18		49 054 224,00	30 256 676,18	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les statuts des entreprises, les liasses fiscales et les délibérations du conseil communautaire

- \* Par délibération du 19 octobre 2016, Chartres métropole a décidé d'apporter une participation complémentaire à l'occasion d'une augmentation de capital, à hauteur de 382 000 € en nature et de 4 618 000 € en numéraire. L'opération n'a été constatée dans la comptabilité qu'à compter de 2017.
- \*\* Créée le 19 juin 1988, la SEM du parc des expositions de Chartres a été transformée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016 en société publique locale dont la dénomination sociale est SPL Chartres métropole événements. Le capital est resté maintenu à un montant de 2 467 714 €, divisé en 161 871 actions de 15,24 € chacune.
- \*\*\* Du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 14 décembre 2015, Chartres métropole détient 208 834 actions de 15 € chacune, soit 23,79 % des parts (3 132 510 €), dont 111 800 actions acquises en 2013. Par délibération du 12 novembre 2015, le conseil communautaire a approuvé une augmentation en capital à hauteur de 2 000 010, par souscription de 133 334 actions supplémentaires de 15 € chacune.
- \*\*\*\* Les prises de participation en capital dans la SEM Synelva ont suivi quatre étapes successives : acquisition de 269 actions à 500 € (134 500 €) par délibération du 19 octobre 2016, acquisition complémentaire de 1026 actions à 500 € (513 000 €) avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017, à l'occasion de l'augmentation de capital approuvée par délibération du 19 décembre 2016, acquisition de 8242 actions à 500 € (4 121 000) par délibération du 21 décembre 2017 et achat de 30 actions à 500 € (15 000€) par délibération du 28 juin 2018.

#### RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Raison sociale	Capitaux sociaux 2019	Part Chartres métropole 2019	Part CM 2019 (en %)	Chiffre d'affaires 2015	Chiffre d'affaires 2016	Chiffre d'affaires 2017	Chiffre d'affaires 2018	Chiffre d'affaires 2019	Chiffre d'affaires 2020	Taux d'évol. 2016 / 2020	Dettes financ. 2015	Dettes financ. 2016	Dettes financières 2017	Dettes financières 2018	Dettes financières 2019	Dettes financières 2020	Taux d'évol. 2016 / 2020	MBA 2015	MBA 2016	MBA 2017	MBA 2018	MBA 2019	MBA 2020	Taux d'évol 2016 / 2020
Chartres aménagement	5 852 000	2 693 000	46,02%	6 742 697	18 161 782	11 571 641	27 924 607	26 838 733	27 148 000	10,6%	123 525 601	124 220 687	125 659 527	130 757 194	146 706 787	156 748 000	6,0%	-1 092 352	-1 694 073	-1 523 627	-1 456 670	-1 559 871	-1 241 000	-7,5%
Chartres métropole énergies	5 500 000	5 478 000	99,60%		1 545 000	4 365 000	4 571 000	10 056 000	9 918 000	59,2%		2 000 000	18 657 000	46 874 000	51 827 000	47 751 000	121,0%		32 000	215 000	-350 000	2 195 000	2 271 000	190,2%
Chartres métropole transports	587 000	529 000	90,12%	10 511 000	12 832 000	14 896 000	15 974 000	17 011 000	16 712 000	6,8%	0	57 000	42 000	28 000	14 000	478 000	70,2%	-619 000	186 000	-40 000	61 000	398 000	469 000	26,0%
Chartres métropole évènements	2 467 714	2 245 656	91,00%	1 017 000	765 000	1 148 000	1 248 000	1 357 000	767 000	0,1%	76 000	39 000	0	0	42 000	187 000	48,0%	40 000	-301 000	-277 000	-84 000	37 000	-4 000	-66,0%
Chartres développements immobiliers	15 812 010	5 777 520	36,54%	15 506 000	23 563 000	11 833 000	294 000	456 000	502 000	61,8%	10 151 000	3 549 000	693 000	640 000	612 000	568 000	-36,7%	-1 864 000	-2 419 000	-210 000	-1 324 000	-42 000	54 000	
Chartres innovations numériques	9 000 000	7 640 000	84,89%		4 299 000	4 609 000	5 006 000	5 839 000	7 846 000	16,2%		0	1 047 000	1 181 000	9 540 000	11 957 000	1		632 000	1 029 000	933 000	1 201 000	2 412 000	39,8%
SYNELVA Collectivités	7 035 500	4 783 500	67,99%			51 070 000	51 669 000	50 582 000	54 320 000	2,1%			1 304 000	1 304 000	1 304 000	1 304 000	0,0%			2 216 000	3 651 000	30 333 000	5 516 000	35,5%
Chartres métropole Valorisation	200 000	170 000	85,00%					0	0	0,0%					0	0	0,0%					-2 000	-4 000	
Chartres métropole eau	1 000 000	400 000	40,00%		13 435 000	13 543 000	17 588 000	15 950 000	NC			15 000	36 000	13 000	107 000	NC	-		1 215 000	1 331 000	3 113 000	1 904 000		100,0%
Chartres métropole assainissement	1 500 000	600 000	40,00%				5 158 000	13 851 000	NC					0	257 000	NC	1			·	109 000	-300 000		
C'Chartres Tourisme	100 000	80 000	80,00%				·		174 000					·		250 000	-			·			-112 000	
	49 054 224	30 396 676	,								133 752 601	129 880 687	147 438 527	180 797 194	210 409 787	219 243 000	14,0%							

Raison sociale	Risque recapitalisation (Cap. propres / Cap.permanents) 2015	Risque recapitalisation (Cap. propres / Cap.permanents) 2016	Risque recapitalisation (Cap. propres / Cap.permanents) 2017	Risque recapitalisation (Cap. propres / Cap.permanents) 2018	Risque recapitalisation (Cap. propres / Cap.permanents) 2019	Risque recapitalisatio n (Cap. propres / Cap.permanen ts) 2020	Taux d'évol. 2016 / 2020	Rentabilité économique (EBE / total bilan) 2015	Rentabilité économique (EBE / total bilan) 2016	Rentabilité économique (EBE / total bilan) 2017	Rentabilité économique (EBE / total bilan) 2018	Rentabilité économique (EBE / total bilan) 2019	Rentabilité économique (EBE / total bilan) 2020	Taux d'évol. 2016 / 2020	Rentabilité financière (Résultat net / Cap. propres) 2015	Rentabilité financière (Résultat net / Cap. propres) 2016	Rentabilité financière (Résultat net / Cap. propres) 2017	Rentabilité financière (Résultat net / Cap. propres) 2018	Rentabilité financière (Résultat net / Cap. propres) 2019	Rentabilité financière (Résultat net / Cap. propres) 2020	Taux d'évol. 2016 / 2020
Chartres aménagement	7%	6%	6%	5%	5%	4%	-9,3%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-1%	-4,5%	8%	2%	2%	2%	4%	5%	25,6%
Chartres métropole énergies		21%	23%	10%	9%	12%	-13,1%		1%	1%	-1%	5%	5%	49,5%		6%	3%	-16%	0%	-11%	
Chartres métropole transports	100%	94%	98%	99%	99%	80%	-4,0%	-19%	14%	4%	10%	14%	14%	0,0%	34%	48%	25%	29%	22%	22%	-17,7%
Chartres métropole évènements	96%	99%	100%	100%	98%	91%	-2,1%	1%	-9%	-7%	1%	6%	5%		-51%	24%	-16%	-8%	-2%	-5%	
Chartres développements immobiliers	44%	68%	92%	93%	93%	93%	8,1%	-4%	-13%	-10%	-15%	-2%	-1%	-47,3%	-22%	-13%	0%	-2%	-2%	-1%	-47,3%
Chartres innovations numériques		3%	90%	88%	48%	44%	95,7%		4%	6%	6%	7%	12%	31,6%		9%	0%	-4%	0%	8%	-2,9%
SYNELVA Collectivités			83%	81%	79%	78%	-2,0%			6%	7%	6%	8%	10,1%			2%	3%	2%	4%	26,0%
Chartres métropole Valorisation					100%	100%						-1%	-2%						-1%	-2%	
Chartres métropole eau		92%	96%	49%	48%		-100,0%		28%	24%	25%	24%		-100,0%		47%	51%	41%	39%		-100,0%
Chartres métropole assainissement				100%	68%						28%	66%						5%	-69%		
C'Chartres Tourisme						9%							-21%							-581%	
	0,62	0,55	0,73	0,69	0,65	0,57		-0,06	0,03	0,03	0,07	0,12	0,02		-0,08	0,18	0,08	0,06	-0,01	-0,62	

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des liasses fiscales – MBA : Marge brute d'autofinancement

## Annexe n° 5. Compétences de Chartres métropole dont la mise en œuvre est en partie confiée à une SPL, à une SEM, à SEMOP, à un GIP ou à une association

Compétences obligatoires	Intitulé de la compétence obligatoire	Exemples d'exercice de la compétence par la communauté d'agglomération	Exemples d'exercice de la compétence par un organisme externe ayant reçu délégation à cet effet
Développement économique	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire		Aménagement des zones d'activité d'intérêt communautaire du Jardin d'entreprises, du Pôle ouest et du CM 101 concédé à la SPL Chartres aménagement
Développement économique	Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L 4251-17 du CGCT (depuis la modification des statuts du 24/12/2016)	Schéma d'accueil des entreprises, partenariats dans le cadre du pôle de compétitivité Cosmetic Valley (Filière de formation, Maison internationale de la cosmétique, etc.), Cité de l'innovation, etc.	Maison des entreprises et de l'emploi, C Chartres Business, Plateforme internet « C' Chartres pour l'emploi »
Développement économique	Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (depuis la modification des statuts du 24/12/2016)	Document d'aménagement commercial du SCOT et volet commercial du programme Action cœur de ville	
Développement économique	Promotion du tourisme, dont création d'offices de tourisme (depuis la modification des statuts du 24/12/2016)		Transformation de l'office de tourisme de Chartres en établissement public intercommunal en 2017, puis en SPL à partir de 2020 : visites du château de Maintenon, point d'accueil face à la Cathédrale, etc.
Aménagement de l'espace communautaire	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur	Révision du SCOT initiée par délibération du 25 janvier 2018 et approuvée par délibération du 30 janvier 2020	
Aménagement de l'espace communautaire	Organisation de la mobilité	Plan de déplacements urbains, projet de Bus à haut niveau de services	Gestion du réseau "Filibus" déléguée à la SPL Chartres métropole transports depuis le 1er janvier 2015
Équilibre social de l'habitat	Programme local de l'habitat	Programme Local de l'habitat, « Engagement Commun pour le Logement et d'Autonomie en Territoire » (ECLAT) concernant le maintien à domicile pour les séniors et l'habitat inclusif, aides à la pierre	Construction d'une cinquantaine de logements en accession à la propriété de l'Ilot Courtille en 2018 et d'ensembles résidentiels (rue Noël Ballay, Boulevard Foch, etc.) par la SEM Chartres développements immobiliers
Équilibre social de l'habitat	Politique du logement d'intérêt communautaire / Actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire	Convention de renouvellement urbain NPNRU 2020-2026 des quartiers des Clos à Chartres et Tallemont-Bretagne à Mainvilliers	Rénovation du quartier des Clos et programme de 180 logements à livrer entre 2021 et 2022 par l'office Chartres métropole habitat devenu intercommunal depuis le 19 décembre 2016
Politique de la ville	Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire	Contrat de ville 2015-2020, contrat local de santé signé le 17 février 2020, mission Gestion urbaine et Sociale de Proximité déployée depuis 2018	
Politique de la ville	Dispositifs locaux de prévention de la délinquance	Conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance et de lutte contre la radicalisation	
Accueil des gens du voyage	Compétence supplémentaire transférée à Chartres métropole avant 2014, devenue compétence obligatoire à compter de 2020	Création de 124 places en aire d'accueil et mise en service d'une aire de grand passage (200 places) sur le site de l'ancienne base aérienne 122	
Gestion des milieux aquatiques	Compétence obligatoire à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2018, inscrite dans les statuts le 11 mai 2018	Contrat global d'actions pour l'eau et les milieux aquatiques 2018-2028	
Collecte et traitement des déchets des ménages	Compétence optionnelle transférée à Chartres métropole avant 2014, devenue compétence obligatoire à compter du 9 août 2015	Programme Local de Prévention des Déchets Ménagers et Assimilés (PLPDMA), gestion des déchèteries, équipements de pré collecte	Création de la régie Chartres métropole Traitement et Valorisation le 15 octobre 2018 pour la gestion de l'incinération des déchets et de la SEM Chartres métropole valorisation le 26 avril 2018 pour la valorisation des déchets (biométhane, etc.)
Eau	Compétence optionnelle transférée à Chartres métropole avant 2014, devenue compétence obligatoire à compter de 2020	Schéma directeur de l'eau adopté en 2016, contrat global sur le « cycle de l'eau » avec l'agence de l'eau Seine Normandie	Création de la SEMOP Chartres métropole eau en novembre 2015
Assainissement des eaux usées	Compétence optionnelle transférée à Chartres métropole avant 2014, devenue compétence obligatoire à compter de 2020	Schéma directeur de l'assainissement adopté en 2016, mise en service de la station d'épuration de la mare Corbonne en 2017 (transfert à la SEMOP en juillet 2019)	Création de la SEMOP Chartres métropole assainissement en octobre 2017
Gestion des eaux pluviales	Compétence obligatoire à compter de 2020	Schéma directeur eau pluviale initié en 2021	

Compétences optionnelles	Intitulé de la compétence optionnelle	Exemples d'exercice de la compétence par la communauté d'agglomération	Exemples d'exercice de la compétence par un organisme externe ayant reçu délégation à cet effet
Protection et mise en valeur de l'environnement	Lutte contre la pollution de l'air et contre les nuisances sonores	Approbation du Plan Climat-Energie Territorial (PCET) le 14 octobre 2013 et du Plan Climat-Air-Energie- Territorial (PCAET) approuvé par délibération en date du 25 novembre 2019	
Protection et mise en valeur de l'environnement	Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie	Création d'une plateforme territoriale de rénovation énergétique (PTRE) depuis le 15 mai 2018 et convention de partenariat avec l'Espace Info Energie à partir du 1er janvier 2017	
Équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire	Exemples d'équipements reconnus d'intérêt communautaire par la délibération du 28 janvier 2013 : complexe aquatique (l'Odyssée), aérodrome, centre équestre de Nogent sur Eure, dojo départemental de St-Georges sur Eure, terrain de baseball de Gellainville, salle de sport de Jouy, installations sportives de St-Prest et "équipement plurifonctionnel culturel et sportif de plus de 3500 places"	Gestion du complexe aquatique l'Odyssée à la société Vert Marine (nouveau contrat de DSP depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2015), aménagement des hangars de l'aérodrome et des terrains d'emprise du complexe culturel et sportif par la SPL Chartres aménagement, maîtrise d'ouvrage du parc des expositions par la SPL Chartres aménagement
Action sociale d'intérêt communautaire	Action sociale d'intérêt communautaire	Exemples de services d'action sociale reconnus d'intérêt communautaire par la délibération du 28 janvier 2013 : « accueils collectifs de mineurs en temps extra-scolaires des pôles de Jouy et son antene de St-Prest, Bailleau-l'Evêque, Amilly, St-Georges sur Eure, Morancez, Sours et Dammarie » et « gestion des relais d'assistantes maternelles et information jeunesse dans les communes de moins de 3000 habitants »	Gestion par le CIAS de Chartres métropole, créé par délibération du 24 novembre 2016, des dispositifs de suivi des publics en insertion socioprofessionnelle, de l'accompagnement lié au logement, d'analyse des besoins sociaux et des services aux populations ainsi que de l'étude, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion de nouveaux équipements à destination des personnes âgées (EHPAD de 150 places en construction à Chartres)

Compétence supplémentaires	Date du transfert	Exemples d'exercice de la compétence par la communauté d'agglomération	Exemples d'exercice de la compétence par un organisme externe ayant reçu délégation à cet effet
Élaboration et mise en œuvre du plan vert / Entretien de l'Eure et de ses affluents sur le territoire de l'agglomération / Gestion et entretien des vallées fluviales	Antérieur à 2014	Programme pluriannuel de restauration et d'entretien (PPRE) de l'Eure et gestion d'ouvrages hydrauliques	
Participation aux dépenses induites par la présence de l'hôpital sur la commune du Coudray	Antérieur à 2014		Raccordement en 2019 des hôpitaux de Chartres au réseau de chaleur géré par la SPL Chartres métropole énergies
Études et actions concernant l'intérêt et la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur le territoire de l'agglomération	Antérieur à 2014	Aménagement de l'ancien site militaire du CM 101 en "Cité de l'innovation" (hôtel d'entreprises de la filière numérique)	Gestion des programmes de développement et de commercialisation des infrastructures de fibres optiques et des réseaux de communications électroniques par la SEM Chartres métropole innovations numériques
Constitution de réserves foncières	Antérieur à 2014	Acquisitions foncières autour de l'Eure pour les aménagements du plan vert	
Transport et accueil des élèves des écoles maternelles et primaires au complexe aquatique pour l'enseignement de la natation	Antérieur à 2014		Gestion du transport scolaire par la SPL Chartres métropole transports
Gestion d'un équipement de production et de livraison des repas	Antérieur à 2014	Construction d'une cuisine centrale à partir de 2017	Création d'un GIP Chartres métropole restauration en charge de l'unité de production de repas
Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux d'électricité, d'éclairage public, de gaz, de chaleur ainsi que des services, installations et unités de production associés	Transfert depuis la révision statutaire du 3 juin 2015	Investissements sur le réseau d'éclairage public assurés directement par Chartres métropole	Gestion du réseau de distribution publique du réseau électrique, de gaz naturel et de propane déléguée et du réseau éclairage public de 46 communes de l'agglomération à la SEM Synelva collectivités depuis le 1er janvier 2017 et du réseau de chaleur de l'agglomération (production de chaleur et distribution) à la SPL Chartres Métropole Energies depuis novembre 2016
Installation de bornes de recharge pour véhicules électriques	Révision statutaire du 23/12/ 2016	Gestion des bornes de charge pour véhicules électriques et hybrides par la direction des Réseaux Secs et de l'Eclairage Public de la communauté d'agglomération	
Opérations d'archéologie préventive et fouilles programmées	Révision statutaire du 17/04/2018	Fouilles et diagnostics archéologiques	
Compétence relative aux réseaux publics et services locaux de communications électroniques	Révision statutaire du 09/07/2019		Gestion de contrats télécoms professionnels et mise en service d'un « data-serveur de proximité » en novembre 2019 par la SEM Chartres métropole innovations numériques
Aménagement, installation, renouvellement et entretien du mobilier urbain des lignes régulières de transports	Révision statutaire du 09/07/2019	Renouvellement et entretien des abris voyageurs suite à des modification du plan de circulation	
Gestion, entretien et maintenance des bouches et poteaux d'incendie	Révision statutaire du 09/07/2019	Programme de renouvellement des poteaux d'incendie prévu sur la période 2021-2023	

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des statuts, du ROB 2021 et de diverses délibérations

# Annexe n° 6. Conventions financières conclues entre Chartres métropole et les entreprises publiques locales dont la communauté d'agglomération est actionnaire

SPL Chartres métropole énergies	Délibérations du conseil communautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des intérêts	Compte utilisé	Date d			Date de remboursement effective
Avance en compte courant d'octobre 2016	Délibération n°CC2016/116 du 19 octobre 2016			2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	Pas d'intérêts (article 5)	Compte 274	-		2/2018	Transformation en capital le 16/07/2020
Convention d'avance de trésorerie du 07/02/2017	Délibération n°BC2017/001 du 16 janvier 2017				4 000 000				Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 552	2 NC	31/0	3/2017	N'apparaît plus au débit du c/552 au 31/12/2017
Convention d'avance de trésorerie du 13/04/2017	Délibération n°BC2017/027 du 30 mars 2017				Report du rem- boursement 4M€				Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 552	2 NC	31/0	6/2017	N'apparaît plus au débit du c/552 au 31/12/2017
Convention intercréanciers du 12/07/2017	Délibération n°CC2017/015 du 30 mars 2017				Libération d'apports en fonds propres	Libération d'apports en fonds propres	Libération d'apports en fonds propres	Libération d'apports en fonds propres	Sans objet	Sans objet	Sans obj	et Sar	ns objet	Sans objet
Avenant à la convention du 14/12/2018	Délibération n°2018/162 du 22 novembre 2018				F	Libération d'apports en fonds propres	Libération d'apports en fonds propres	Libération d'apports en fonds propres	Sans objet	Sans objet	Sans obj	et Sar	ns objet	Sans objet
Convention d'avance du 16/05/2018	Délibération n°BC2018/043 du 9 avril 2018					2 382 000	ronds propres	ronds propres	Pas d'intérêts (article 3)	Compte 558	3 NC	30/1	2/2018	N'apparaît plus au débit du c/558 au 31/12/2018
Convention d'avance de trésorerie du 08/01/2019	Délibération n°BC2018/215 du 22 novembre 2018						2 382 000	2 382 000	Pas d'intérêts (article 3)	Compte 552	2 NC	30/1	2/2019	Apparaît toujours au débit du c/552 au 31/12/2019
	Montant total =			2 000 000	6 000 000	4 382 000	4 382 000	4 382 000						
SPL Chartres métropole innovations numériques	Délibérations du conseil communautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des intérêts	Compte utilisé	Date a			Date de remboursement effective
Convention d'avance en compte courant du 30 juin 2017	e Délibération n°CC2017/063 du 28 juin 2017				1 000 000	1 000 000	1 000 000		Pas d'intérêts (article 5)	Compte 26			7/2019	Remboursement le 21/05/2019 par titre n°241
	Montant total =				1 000 000	1 000 000	1 000 000							
SEM Chartres développement immobiliers	s Délibérations du conseil communautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des intérêts	Compte utilisé	Date de paiement	Echéance prévue au contrat	Date o	de remboursement effective
Convention d'avance en compt courant du 2 mai 2013	de Délibération n°C2013/83 du 11 avril 2013	3 080 000	1 079 990	1	•	'	•		Pas d'intérêts (article 5)	Compte 274	22/05/2013	22/05/2015		formation partielle en capital par tion du 12/11/2015 (2 000 010 €)
Avenant du 13 novembre 201	Délibération n°C2015/119 du 12 novembre 2015			1 079 990	1 079 990				Pas d'intérêts (article 5)	Compte 274	22/05/2013	22/05/2017	délibéra	ransformation en capital par tion du 28/06/2017 (645 000 €) et ursement du solde le 30/11/2017
	Montant total =	3 080 000	1 079 990	1 079 990	1 079 990	0	0	0						
SEMOP Chartres métropole assainissement	Délibérations du conseil communautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des intérêts	Compte util	lisé Date o			Date de remboursement effective
Convention d'avance du 27 juin 2019	n Délibération n°BC2019-126 du 28 juin 2017						1 000 000		Pas d'intérêts (article 5)	Compte 55	52 28/07/	2017 31/1	2/2019	N'apparaît plus au débit du c/552 au 31/12/2019
	Montant total =						1 000 000							
SEM <u>Synelva</u>	Délibérations du conseil communautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des intérêts	Compte utilisé	Date a			Date de remboursement effective
Convention d'avance du 7 février 2017	Délibération n°BC2017- 002 du 16 janvier 2017				3 000 000	3 000 000			Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 552	2 28/07	/2017 30/	06/2017	N'apparaît plus au débit du c/552 au 31/12/2018
Convention d'avance non communiquée	Absence de délibération				2 667 900	2 667 900			Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 552	2 28/07	/2017	NC	N'apparaît plus au débit du c/552 au 31/12/2018
	Montant total =				5 667 900	5 667 900								
Conventions avec C Chartres Tourisme	Délibérations du conseil communautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des intérêts	Compte uti	lisé Date a		ие аи	Date de remboursement effective
Convention d'avance de décembre 2016	Délibération n°CC2016-164 du 19 janvier 2016				300 000				Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 5	52	NC 30/0	5/2017	NC
Convention d'avance du 11 janvier 2019	Délibération n°BC2018-248 du 20 décembre 2018					150 000	300 000	300 000	Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 5	52	NC 30/1	2/2019	Apparaît toujours au débit du c/552 au 31/12/2019
	Montant total =				300 000	150 000	300 000	300 000						

#### RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Conventions avec le CIAS	Délibérations du conseil communautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement de intérêts	Compte	utilisė	Date de Ech vaiement	néance prévue au contrat	Date de remboursement effective
Convention d'avance du 1er juillet 2019	Délibération n°BC2019-125 du 26 juin 2019						100 000	100 000	Pas d'intérêt (sans mention		e 558	29/08/2019	30/12/2019	N'apparaît plus au débit du c/558 <u>au 31/12/2020</u>
	Montant total =						100 000	100 000						
	artres aménagement ole pour le <b>Pôle Gare</b>	Délii	bérations du conseil	municipal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des intérêts	Compte utilisé	Date de remboursement
Convention « de partici	ipation » du 4 avril 2016	Délibération	on C2015-141 du 14	décembre 2015		2 000 000	4 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000	Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266 (Mdt 15 124 et 126 BA Transp	Avance sur participation
	du 16 mai 2017		ation n° 2017/040 d					4 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000	Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266 (mdt et 16)	Avance sur participation
Avenant n°2 du			on n° 2017/143 du 2					1 700 000	1 700 000	1 700 000	1 700 000	Pas d'intérêts Pas d'intérêts	Compte 266 (mdt392 Compte 266 (Mdt 19	Q
	du 27 juin 2018		ation n° 2018/063 du						5 000 000	5 000 000	5 000 000	(sans mention) Pas d'intérêts	BA Transports) Compte 266	Avance sur participation
Avenant n° 4 du 2	24 décembre 2018	Délibératio	on n°2018/181 du 20	0 décembre 2018						10 657 000	10 657 000	(sans mention)	(Mdt 1, 2, 3 et 4)	Avance sur participation
Avenants n° 5 du 3	30 septembre 2019	Délibératio	n n°2019/171 du 26	septembre 2019						5 000 000	5 000 000	Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266 (Mdt 259)	Avance sur participation
Avenant n° 6 du 1	19 décembre 2019	Délibératio	on n°2019/233 du 25	novembre 2019						5 000 000	5 000 000	Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266 (Mdt 362)	Avance sur participation
	4 décembre 2019 et 1 septembre 2020		s n°2019/252 du 19 '2020-090 du 16 juill								14 525 000	Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266 (Mdt 1 2, 3, 4 et 236)	Avance sur participation
Absence de	convention	Délibéra	ation n° 2017/068 di	u 28 juin 2017				1 200 000	1 820 000	1 820 000		Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266	Avance sur cession (délib du 26/09/2019)
Convention d'avance	non datée de fin 2017		n°CC 2017/110 du 2					10 000 000				Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 552	30/12/2017
-	8 et avenant 1 du 30 avril 2018		n CC2017/222 du 21 BC 2018/086 du 26 a						15 000 000			Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266	30/12/2018
	de la participation du partenaire entre Val de Loire »	Délibéra	ation n°2018/094 du	u 28 juin 2018					21 100 000	21 100 000	21 100 000	Pas d'intérêts (sans mention)	Compte 266 (Mdt 23 et 248 BA Transports	
					0	2 000 000	4 000 000	22 900 000	56 620 000	62 277 000	74 982 000			
Conventions d'avance avec Chartre	es pour l'opération <b>Plateau Nord-Est</b>	Délii	bérations du conseil	municipal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des int	érêts Compte utili	sé Date de remboursement de l'avance
Convention d'avance de tre	ésorerie de décembre 2015	Délibér	ration du conseil cor du 12 novembre 2				13 500 000					"1,5% par an		4 31/12/2016
Convention d'avance tré	ésorerie du 31 mars 2017	Délibération du	conseil communaut	taire du 30 mars 2017				5 000 000				Pas d'intérêts (s mention)	ans Compte 27-	4 30/09/2017
							13 500 000	10 042 428						
Conventions d'avance avec Cha	rtres métropole pour <b>Pôle ouest</b>	Délibér	ations du conseil coi	mmunautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des inte	érêts Compte utilise	Date de remboursement de l'avance
Convention d'avance tréso	orerie du 26 décembre 2012	Délibér	ration du conseil cor du 17 décembre 2		1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1%	NC	31/12/2024
Convention d'avance tréso	rerie du 24 décembre 2018	Délibér	ration du conseil cor du 20 décembre 2							6 000 000	6 000 000	Pas d'intérêts (sans mention		N'était pas remboursée en date du 31/12/2019
					1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	7 600 000	7 600 000			
Conventions d'avance avec Cha	artres métropole pour le <b>CM 101</b>	Délibér	ations du conseil cor	mmunautaire	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Versement des i	ntérêts Compte	utilisé Date de remboursement
Convention d'avance trés	orerie du 24 octobre 2013	Délibér	ration du conseil cor du 14 octobre 20		2 500 000	2 500 000						Pas d'intére (sans menti		
Avenant n°1 du 2	21 décembre 2015	Délibér	ration du conseil cor du 28 septembre 2				2 500 000	2 500 000	2 500 000			Pas d'intére (sans menti		274 31/12/2018
Avenant n°2 du 2	7 septembre 2018	Délibér	ration du conseil cor du 27 septembre 2							2 500 000	2 500 000	Taux d'intérêt (l positionné) l'an signature conv	née de Compte	e 274 31/12/2020
Avenant n°3 du	u 4 février 2020	Délibér	ration du conseil cor du 30 janvier 20									Taux d'intérêt (le positionné) de l'ur	emprunt Compte	274 31/12/2021
			,.		2 500 000							finançant l'av	ance	

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des conventions d'avance et des délibérations du conseil communautaire

#### Annexe n° 7. Matrice d'analyse des risques liés à la gestion externalisée

Tableau n° 9 : Incidence potentielle de la situation financière des SEM et des SPL

Incidences sur la situation de Chartres métropole	Impact potentiel sur le compte de résultat	Impact potentiel sur le bilan	Impact potentiel sur les engagements hors bilan
Risques liés aux besoins de financement de court terme	Charges liées à des « avances » sur participation ou aux frais financiers nécessaires pour financer les apports en fonds propres ou les avances d'associé	Tensions sur le bas de bilan causées par l'octroi d'avances de trésorerie conséquentes	Risque d'augmentation des emprunts à garantir et des cautionnements
Risques liés aux déficits d'exploitation persistants sur le moyen terme	Risque de hausse des participations d'équilibre contractuelles ou des subventions d'exploitation	Diminution du fonds de roulement net global lié à la transformation d'avances en compte courant non remboursées en capital	Risque d'augmentation des emprunts à garantir et des cautionnements
Risques liés au caractère non soutenable de la gestion à long terme	Charges liées à des abandons de créances, à des provisions pour dépréciation du capital, voire à la reprise en régie de services et à l'indemnisation de partenaires commerciaux ou de clients	Diminution du fonds de roulement net global lié à des opérations de recapitalisation	Risque de mise en jeu des garanties d'emprunt ou des cautionnements

Source : CRC Centre-Val de Loire

Tableau nº 10 : Risque de sous-capitalisation au sens de l'article L. 225-248 du code de commerce

	Niveau de capitalisation	SPL CA	SPL CME	SPL CMT	SPL CMEv	SPL CCT	SEM CDI	SEM CMIN	SEM Synelva	SEM CMV	SEMOP Eau	SEMOP Asst
Capitaux pr	opres / Capital social au 31/12/2020	114,6 %	83,5 %	329,5 %	77,1 %	-37,0 %	50,5 %	105,6 %	178,6 %	96,5 %	192,0 %	64,9 %

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des liasses fiscales — Le capital social représente l'ensemble des ressources apportées par la société à sa création ou ultérieurement en contrepartie de leurs droits sociaux. Les capitaux propres correspondent aux apports initiaux et complémentaires augmentés des bénéfices et diminués des pertes. Plus les capitaux propres sont élevés et supérieurs au capital social, plus le risque de faillite est faible. Lorsque les capitaux propres sont inférieurs à 50 %, on parle de sous-capitalisation.

Annexe n° 8. Information donnée sur les garanties d'emprunt consenties à des tiers autres que des organismes de gestion du logement social

Bénéficiaire de la garantie	Date de constitution	Objet de la garantie	Annuité de l'exercice	Montant garanti	Emprunt garanti	Taux de garantie	Annexe du CA 2014	Annexe du CA 2015	Annexe du CA 2016	Annexe du CA 2017	Annexe du CA 2018	Annexe du CA 2019	Annexe du CA 2020
SPL Chartres aménagement	17/12/2012	Opération Pôle Ouest	435 100	9 600 000	12 000 000	80 %	oui						
SPL Chartres aménagement	23/03/2016	Opération jardin d'entreprises	2 934 746	2 920 000	3 650 000	80 %			oui	oui	oui	oui	oui
SPL Chartres aménagement	23/03/2016	Opération jardin d'entreprises	66 284	2 920 000	3 650 000	80 %			oui	oui	oui	oui	oui
SPL Chartres aménagement	28/09/2017	Opération Plateau Nord Est	162 000	12 000 000	15 000 000	80 %				non	non	oui	oui
SEM CMIN	28/03/2019	Déploiement de la fibre optique	15 065	1 250 000	2 500 000	50 %						oui	oui
SEM CMIN	28/03/2019	Financement du réseau fibre	68 412	1 128 000	2 256 000	50 %						oui	oui
SEM CMIN	28/03/2019	Travaux sur le réseau	83 660	1 375 000	2 750 000	50 %						oui	oui
SEM CMIN	28/03/2019	Déploiement FTTH de l'agglomération	76 098	1 250 000	2 500 000	50 %						oui	oui
SPL CME	30/03/2017	Convention inter- créanciers	4 882 000	4 882 000	50 000 000					non	non	non	en partie
			8 723 366	37 325 000	94 306 000								
Association CFSD	28/09/2017	Campus des métiers de la parfumerie	47 350	1 000 000	2 000 000	50 %				non	oui	oui	oui
			8 770 715	38 325 000	96 306 000								

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des annexes des comptes administratifs et des délibérations du conseil communautaire

Annexe n° 9. Organismes externes auprès desquels des agents de Chartres métropole sont mis à disposition

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
SPL CHARTRES AMENAGEMENT		16 893 €	30 135 €	58 539 €	66 969 €	59 406 €	
A	Convention du 01/10/2015 au 30/09/2018 et avenant		3 953 €	10 262 €	10 099 €	4 262 €	
В	Convention du 09/01/2013 au 08/01/2016 et avenant	16 893 €	17 036 €	17 099 €	18 504 €	14 319 €	
C	Convention du 01/01/2016 au 31/12/2018			21 267 €	22 987 €	23 303 €	
D	Convention du 01/01/2015 au 30/06/2016 et avenant		9 146 €	8 655 €			
E	Convention du 01/12/2016 au 30/11/2019			1 256 €	15 379 €	17 522 €	
SPL CHARTRES METROPOLE TRANSPORT		1 985 €	10 222 €	25 804 €	27 698 €	19 896 €	
В	Convention du 21/10/2014 au 20/10/2017 et avenants	1 985 €	10 222 €	10 259 €	11 102 €	6 658 €	
F	Convention du 01/01/2016 au 31/12/2018			15 545 €	16 596 €	13 239 €	
REGIE CHARTRES METROPOLE TRAITEMENT ET VALORISATION							7 221 €
G	Convention du 01/01/2019 au 31/12/2021						7 221 €
SPL CHARTRES METROPOLE ENERGIES				37 054 €	27 724 €	13 111 €	
В	Convention du 01/01/2016 au 31/12/2018			21 086 €	14 948 €	6 387 €	
Н	Convention du 01/01/2017 au 31/12/2019				8 692 €	6 724 €	
C	Convention du 01/01/2016 au 31/12/2018			15 968 €	4 085 €		
SPL CHARTRES METROPOLE EVENEMENTS			2 025 €	1 910 €	8 089 €		
I	Convention du 01/10/2015 au 30/09/2018		2 025 €	-2 025 €			
I	Convention du 01/07/2016 au 30/06/2019			3 935 €	8 089 €		
SYNELVA COLLECTIVITES					40 832 €	23 378 €	
В	Convention du 01/01/2017 au 31/12/2019 et avenant				22 422 €	13 292 €	
Н	Convention du 01/01/2017 au 31/12/2019				13 037 €	10 086 €	
J	Convention du 01/01/2017 au 31/12/2019				5 373 €		
CHARTRES DEVELOPPEMENTS IMMOBILIERS			4 942 €	13 270 €	12 938 €	5 363 €	
K	Convention du 01/10/2015 au 30/09/2018 et avenant		4 942 €	13 270 €	12 938 €	5 363 €	
	TOTAL BUDGET PRINCIPAL	18 878 €	47 324 €	136 577 €	184 250 €	121 154 €	7 221 €
SPL CHARTRES AMENAGEMENT					24 274 €	2 850 €	
L	Convention du 01/03/2017 et du 01/06/2017				24 274 €	2 850 €	
SEMOP CHARTRES MÉTROPOLE EAU							3 977 €
M	Convention du 01/11/2019 au 30/09/2022						3 977 €
SEMOP CHARTRES MÉTROPOLE ASSAINISSEMENT						31 994 €	31 336 €
M	Convention du 01/01/2018 au 31/12/2020					10 955 €	11 367 €
N	Convention du 01/01/2018 au 31/12/2020					21 039 €	19 969 €
	TOTAL BUDGETS ANNEXES	0 €	0 €	0 €	24 274 €	34 844 €	35 313 €

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

#### Annexe n° 10. Glossaire

AMF	Autorité des marchés financiers
CAC	Commissaire aux comptes
CCB	C'Chartres business
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CJCE	Cour de justice de la Communauté européenne
CJF	Code des juridictions financières
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CM	Chartres métropole
CME	Chartres métropole énergie
CMF	Code monétaire et financier
CODIR	Comité de direction
CRAC	Compte-rendu annuel à la collectivité
CRC	Chambre régionale des comptes
DAJ	Direction des affaires juridiques
EPCI	Établissement public de coopération intercommunal
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPL	Entreprise publique locale
ETP	Équivalent temps plein
GIP	Groupement d'intérêt public
HATVP	Haute autorité pour la transparence de la vie publique
HT	Hors taxes
MEE	Maison des entreprises et de l'emploi
MLAC	Mission locale de l'arrondissement de Chartres
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
PDG	Président directeur général
PLH	Programme local de l'habitat
SAS	Société par actions simplifiée
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SEM CDI	Société d'économie mixte Chartres développements immobiliers
SEM CMIN	Société d'économie mixte Chartres métropole innovations numériques
SEML	Société d'économie mixte locale
SEML CMV	Société d'économie mixte locale Chartres métropole valorisation
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SIEG	Services d'intérêt économique général
SPL	Société publique locale
SPL CA	Société publique locale Chartres aménagement
SPL CCT	Société publique locale C'Chartres tourisme
SPL CME	Société publique locale Chartres métropole énergies
SPL CMEv	Société publique locale Chartres métropole évènements
SPL CMT	Société publique locale Chartres métropole transports
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZAC	Zone d'aménagement concerté
I	

#### Annexe n° 11. Réponse



Direction Générale des Services Affaire suivie par Stéphanie DELAPIERRE

Email: stephanie.delapierre@agglo-ville.chartres.fr

Tél: 02 37 91 35 47 - 06 79 84 74 15

#### Le Président



Α

Madame la Présidente Chambre Régionale des Comptes Centre-Val de Loire 15, rue d'Escures BP2425 45032 ORLEANS CEDEX

Chartres, le 22 juillet 2022

LRAR nº 1A 191 097 1761 0

Objet : Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la

Communauté d'agglomération Chartres métropole

P.J.: Annexe 1 – Présentation PPT 154

Annexe 2 – Délibération CC2020/027 création conférences des maires

Annexe 3 – Compte Financier Unique

V/Réf.: Greffe nº D2022-269/LC

Madame la Présidente,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la réponse au rapport d'observations définitives que vous nous avez adressé le 29 juin 2022.

Cette réponse vous est adressée par voie dématérialisée, accompagné de ses pièces annexes.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma parfaite considération.

Jean-Pierre CORGES





### CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

**CONTRÔLE DES EXERCICES 2014 et suivants** 

Réponse au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de Chartres Métropole

Chartres métropole s'est appliquée dans la première partie de la procédure contradictoire à apporter des réponses argumentées et nourries aux observations formulées par la Chambre dans son rapport provisoire. Il s'est agi de préciser le projet de territoire, d'en rappeler la cohérence et l'ambition, de donner toutes les explications permettant d'éclairer la Chambre dans son analyse. Il s'est agi également de prendre acte des pistes d'amélioration, de corriger des erreurs éventuelles (dont certaines l'ont déjà été) et, parfois, de confirmer des divergences d'approche dont la plupart consiste en des orientations et des choix politiques assumés, relevant de la seule prérogative de la collectivité.

Considérant que le rapport définitif a très marginalement pris en compte les éléments de réponse complets et documentés apportés par Chartres métropole, l'agglomération s'est appliquée à nouveau à détailler sa réponse définitive en tant que seul support rendu publique au terme de la procédure.

Il convient de rappeler en préambule qu'en application de la loi NOTRE, Chartres métropole a posé en septembre 2015 les principes de son élargissement dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale. Son périmètre s'est défini conformément à la loi SRU, en s'inscrivant dans un cercle de 15 km autour de la zone urbaine au sens INSEE et dans le respect de la continuité territoriale.

Ce faisant, l'agglomération s'est conformée à l'esprit guidant le précédent rapport d'observations définitives établi par la Chambre le 20 février 2015, lequel mettait en évidence que si les élargissements successifs de Chartres métropole engagés dès 2011 venaient corriger l'incohérence territoriale de l'agglomération au regard de son champ de compétences (déjà pointé du doigt par la Chambre en 2005), il n'en restait pas moins qu'elle « restait encore éloignée de l'aire urbaine de Chartres ».

En élargissant significativement son périmètre en 2011, 2012-2013 puis 2018, Chartres métropole a fait le choix de rationaliser l'exercice de ses compétences (*celles alors dévolues à des structures intercommunales de gestion tels que les SMJE, SMPO, SMEP, SMTUBAC et SMRCBC, celles transférées par la loi et celles héritées des anciennes intercommunalités qui l'ont rejointe par fusion*) et son organisation administrative.

Ces profondes transformations ont véritablement redessiné le profil de l'agglomération devenue de fait un territoire à la fois urbain, péri-urbain et rural.

Son ADN s'exprime à travers deux axes politiques majeurs : le renforcement du couple communeintercommunalité, qui permet de maintenir un niveau de services satisfaisant et à des coûts acceptables par la population, et la politique de solidarité communautaire, sans laquelle nombre de communesmembres ne seraient plus en capacité d'investir.

Parallèlement à son élargissement et à la rationalisation de ses compétences, Chartres métropole a mis en place un modèle d'organisation s'appuyant sur les outils de décentralisation créés par la loi : les Entreprises Publiques Locales (EPL). Face à la suradministration de l'Etat et à la baisse durable des dotations publiques, les territoires n'ont pas d'autre choix que de s'adapter et de trouver des réponses appropriées. C'est finalement seuls qu'ils doivent s'organiser pour garantir une gestion efficace et rigoureuse et préserver l'intérêt public.

En diversifiant ses modes d'intervention, l'agglomération s'est donné les moyens de conduire ses projets avec la souplesse et la compétitivité d'une entreprise. En externalisant ses compétences, elle érige en modèle le recours aux satellites. Plutôt que recourir à des opérateurs privés dont les charges de structure sont considérables, l'agglomération crée de véritables bras armés, mieux à même d'assimiler et de mettre en œuvre l'intention politique locale.

Ces établissements disposent de moyens propres, d'expertises établies (pour la plupart inexistantes au sein de la fonction publique territoriale) et s'appuient sur les ressources locales. Agissant sous l'impulsion

et le contrôle des collectivités, ces entreprises locales aux emplois non délocalisables sont les plus contrôlées au plan national, cumulant contrôles internes et externes, publics et privés (contrôles multiples opérés sur les sociétés anonymes, contrôles des collectivités locales actionnaires, du Préfet sur les actes engageant lesdites collectivités, des juridictions financières). Leurs dirigeants eux-mêmes, qu'ils soient élus ou administratifs, satisfont en outre à l'obligation de déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de la HATVP. Ce corpus juridique est une chance pour ces PME locales comme pour les collectivités actionnaires tant il paraît légitime d'être contrôlé quand on conjugue logique d'entreprise, intérêt général et gouvernance publique.

Cette organisation, assimilable dans l'approche à un groupement d'intérêt économique, a fait ses preuves. La transparence de la gestion rassure nos partenaires financiers, au premier rang desquels la Banque des Territoires qui nous accorde un soutien durable en finançant nos projets et en nous encourageant à investir davantage. Quant à l'Etat local, il en salue la performance en terme de dynamique du territoire. C'est bien vers Chartres métropole et ses infrastructures que la préfecture se tourne quand elle a besoin de mettre en place en janvier 2021 et sans délai une campagne de vaccination massive. C'est également à l'exécutif de l'agglomération qu'elle s'adresse quand il s'agit d'organiser l'accueil des déplacés ukrainiens en Eure-et-Loir, devenu territoire de desserrement de l'Île de France.

L'Etat n'a plus les moyens de ses politiques publiques. Force est de constater que c'est auprès des collectivités qu'il vient désormais chercher la réactivité et l'ingénierie dont il a besoin. Ce constat semble interroger la Chambre qui, si elle ne condamne pas à proprement parler le modèle chartrain, s'applique à en souligner les risques et les limites.

Au-delà du constat de cette mise en cause implicite reflétant une vision par trop centralisatrice de l'Etat, la Chambre, de manière plus surprenante, semble méconnaître le cadre d'intervention des collectivités locales et, par effet, leurs difficultés à gérer et mettre en œuvre le service public dans un contexte de plus en plus tendu et contraint.

Cet étonnement vaut pour l'appréhension qui est faite des enjeux financiers, la Chambre stigmatisant à tort la trajectoire financière de l'EPCI. Quand elle considère en effet que l'instauration d'une part intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés bâties a vocation à compenser en 2021 la suppression de la TH, la Chambre se fourvoie et fausse entièrement son raisonnement. La compensation de la TH étant assurée par un reversement de fraction de TVA, cette taxe nouvelle au taux de 7,5 % représente donc bien un produit annuel nouveau de près de 11 Millions d'euros qui vient considérablement faire évoluer l'autofinancement de la collectivité et sécuriser ses investissements.

Au-delà, il convient de souligner en conclusion de ce propos liminaire que l'agglomération en renonçant aux reversements faits au profit des communes (au nom de la politique de solidarité) et aux subventions diverses (aux clubs de sport élite notamment), qui ne revêtent aucun caractère obligatoire, est du jour au lendemain en capacité de diviser par deux son ratio de désendettement. Preuve s'il en est que sa stratégie financière est bien sécurisée.

## CAHIER 1: UNE STRATEGIE TERRITORIALE AMBITIEUSE MAIS PEU SOUTENABLE

#### **CHAPITRE 1**

#### UNE INTERCOMMUNALITE DE PROJET A CONSOLIDER PAR UNE GOUVERNANCE COHERENTE ET INTEGREE

1.1.2 : L'évolution du champ des compétences a soutenu la conduite de projets ambitieux au service de l'attractivité du territoire chartrain

« Après une période marquée par des nombreux changements, Chartres métropole dispose depuis fin 2019 d'un champ d'intervention stabilisé. Le projet de territoire, axé sur des infrastructures et des projets complexes, repose sur des cycles d'investissement longs exigeant un pilotage solide. Une organisation appropriée est requise pour garantir l'efficience de moyens et le respect de la feuille de route fixée par le SCOT. Le risque de dispersion, voire de méconnaissance du champ d'intervention de la communauté d'agglomération, est réel. Les acquisitions foncières entreprises dans la perspective du prolongement de l'autoroute A154 illustrent cet écueil. Chartres métropole a conclu une convention de maitrise foncière et réalisé des acquisitions de terrains (de l'ordre de 4,9 M€ en 2018 et de 2,1 M€ en 2019), alors que l'extension ou la qualification d'autoroutes relève de la compétence de l'Etat. Chartres se prévaut à ce sujet de ses attributions en matière de développement économique, de tourisme et de constitutions de réserves foncières. L'opération foncière réalisée par la communauté d'agglomération serait également la déclinaison « des principes du schéma de cohérence territoriale de Chartres métropole » au titre de « l'amélioration du réseau routier ». Cependant elles ne peuvent fonder son action que pour des opérations d'intérêt communautaire ou le cas échéant des cofinancements. En application de l'article L.121-1 du code de la voirie routière, les autoroutes relèvent « du domaine public routier national ». Les opérations d'acquisition foncière réalisée pour l'extension ou la qualification de portions autoroutières relèvent de la compétence exclusive de l'Etat. Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivité ne peut assurer « la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement d'une voie du domaine public routier national non concédé située principalement sur son territoire » que dans la mesure où elle a été autorisée à cet effet par une convention conclue avec l'Etat sur le fondement de l'article L.12165 du code de la voirie routière. Au cas d'espèce, l'Etat n'a pas confié par convention, tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage de l'opération à la communauté d'agglomération. Le concessionnaire seul sera chargé de conduire les procédures d'acquisitions foncières nécessaires à la réalisation du projet. Cet exemple révèle que la communauté d'agglomération doit davantage sécuriser la conduite du projet de territoire, notamment au moyen d'un schéma de gouvernance clarifié. ».

La Chambre met l'accent sur le large champ de compétences de Chartres métropole qui, en plus de ses compétences obligatoires, exerce quatre compétences optionnelles et quinze compétences supplémentaires. Pour illustrer le « risque de dispersion », la Chambre pointe du doigt les acquisitions foncières réalisées par l'agglomération dans la perspective de la future liaison autoroutière A154-A120.

S'il va de soi que l'intercommunalité n'est aucunement maître d'ouvrage de ce projet, il convient de rappeler que l'exécutif communautaire s'est mobilisé en sa faveur dès 2002, devant l'impossibilité pour l'Etat de financer cet ouvrage sur ses seuls deniers.

Pour renforcer son accessibilité externe, Chartres métropole a en effet tout intérêt à soutenir les échanges nord-sud entre la façade maritime normande et le Val de Loire au travers la mise en concession autoroutière de la nationale 154 comme du contournement Est de Chartres.

Cette démarche est en cela parfaitement conforme aux principes du schéma de cohérence territoriale de Chartres métropole qui vise l'amélioration du réseau routier (pour plus de fluidité et de sécurité). Ainsi, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe explicitement l'objectif de soutenir la mise en œuvre de la concession autoroutière de la Nationale 154 pour une accessibilité facilitée et sécurisée à l'agglomération. Celle-ci revêt en même temps un fort enjeu régional, l'Eure-et-Loir restant le seul département de la Région Centre-Val de Loire dont la ville préfecture n'est pas reliée à la capitale régionale Orléans par une deux fois deux voies.

C'est fort de la position unanime des collectivités territoriales dont la Région Centre-Val de Loire, le Département d'Eure-et-Loir, l'agglomération de Chartres et celle de Dreux que l'Etat a franchi successivement entre 2009 et 2017 toutes les étapes de la concertation publique avant de voir le Conseil d'Etat reconnaître l'utilité publique du projet par décret du 4 juillet 2018.

Il s'agit d'un projet véritablement structurant pour le territoire qui vise son développement économique et touristique. La DREAL en rappelle comme suit les 3 principaux objectifs :

- Améliorer la sécurité et le cadre de vie des habitants ;
- Améliorer les complémentarités entre les modes pour le transport de marchandises et soutenir l'activité agricole ;
- Soutenir les mutations de l'économie, renforcer la cohésion de la Région Centre-Val de Loire et le développement harmonieux des pôles de Chartres et Dreux.

Pour renforcer les chances de le voir aboutir, le Département et les deux communautés d'agglomération sont très tôt convenues avec l'Etat de contribuer financièrement au projet. La subvention d'équilibre estimée à 55,7 M€ sera ainsi supportée pour moitié par l'Etat. Les 50 % restants seront répartis comme suit : 50 % par le Conseil départemental d'Eure et Loir, 25 % par Chartres métropole et 25 % par Dreux Agglomération (Annexe 1) en appui du comité de pilotage du 1<sup>er</sup> juillet 2022).

Cette participation financière pourrait se trouver ajustée en fonction de la contribution en nature que représentera l'apport des réserves foncières réalisées respectivement et à cette fin par les trois collectivités. Lors du comité de pilotage organisée par le Préfet d'Eure et Loir le 1<sup>er</sup> juillet dernier, en présence de la DREAL, il a bien été rappelé que depuis 2016, se constitue progressivement un stock foncier sur l'ensemble du département (269 ha étant déjà acquis) afin de permettre, le moment venu, de voir libérer par anticipation les emprises nécessaires au concessionnaire retenu. Un courrier adressé au préfet de département le 8 janvier 2018 dressait un premier état des lieux du foncier ainsi maîtrisé par l'agglomération sur son périmètre. L'aménagement et le développement du bassin de vie chartrain se dessinant depuis des décennies dans l'optique d'un contournement Est du pôle urbain, l'intérêt d'anticiper a parfaitement été pris en compte, à travers notamment la constitution de réserves foncières avec le Département pour véritablement faciliter la réalisation du projet.

Cette observation de la Chambre est donc sans objet :

- en ce qu'elle ignore les compétences obligatoires de l'agglomération en matière de développement économique et de promotion du tourisme d'une part et la compétence supplémentaire en matière de constitution de réserves foncières d'autre part ;
- en ce qu'elle méconnaît enfin les fondamentaux d'un dossier d'envergure nationale et, notamment, les engagements respectifs de l'Etat et des collectivités locales qui partagent le même intérêt de voir aboutir ce projet dont il faut rappeler qu'il a fait l'objet d'une décision de

mise à deux fois deux voies au statut de route express par le ministère de l'Équipement des Transports et du Tourisme le 15 mars 1994. Considérant sa mise en service prévue en 2029, il aura donc fallu pas moins de 35 ans pour voir sortir de terre cet aménagement éminemment structurant. On n'ose imaginer ce qu'il en aurait été si les collectivités locales ne s'étaient pas autant impliquées

### 1.1.3 : Le projet de territoire gagnerait à être suivi dans un cadre de gouvernance rénové.

S'agissant des instances spécialisées notamment les commissions internes, le rapporteur estime que « Leur contribution à l'élaboration des politiques intercommunales s'avère limité. À l'exception des instances dont la mise en place est prévue par la loi (commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), commission d'appel d'offres, etc.) et dont les prérogatives sont garanties par les textes, les autres organes spécialisés ont une fonction essentiellement consultative. Leur plus-value dans le processus décisionnel est peu évidente (...).

Succédant au comité des maires en place depuis 2011, une conférence des maires a été créée par une délibération du 16 juillet 2020 (...). Le rôle de cette instance et la portée de ses avis restent à préciser (...).

Cet exemple illustre les limites du schéma de gouvernance de Chartres métropole. Une large place y est accordée à des instances collégiales plurielles, afin d'associer les élus communautaires, les maires et la société civile au projet du territoire. Mais cet effort s'opère sans cohérence d'ensemble. L'articulation entre les instances censées éclairer le conseil communautaire gagnerait à être clarifiée. »

La Chambre s'interroge sur le rôle des Commissions mises en place dans la gouvernance de Chartres métropole. Cette remarque pourrait s'apparenter à un manque de considération certain pour la fonction consultative de ces instances, et par effet pour leur plus-value dans le processus décisionnel précédant les assemblées plénières.

Ces commissions permettent en effet de présenter de façon précise, détaillée et plus technique les dossiers qui feront l'objet d'une délibération en Conseil.

Elles sont aussi l'occasion de procéder à des présentations approfondies (sous forme notamment de PowerPoint) des dossiers à l'état de projet. C'est aussi et surtout un lieu d'échanges entre élus délégués chargés de la conduite des projets et élus membres de la commission. La présence de techniciens permet de donner les éclairages attendus/nécessaires sur les dossiers complexes.

La conférence des maires est, quant à elle, un lieu où se construisent les grandes orientations stratégiques. Elle est le garant de l'équilibre territorial, du respect de la souveraineté des communes, du partage des décisions et de la recherche du plus large consensus.

La délibération en date du 16/07/2020 portant création de cette dernière (Annexe 2) vise expressément l'article L5211-11-3 du CGCT en vertu duquel « *la création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sauf lorsque le bureau de l'établissement comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres ». Bien que toutes les communes, et à tout le moins leurs maires siègent au bureau conformément à ce que stipule le règlement intérieur, l'exécutif a souhaité malgré tout mettre en place cette instance essentielle. Il s'était déjà doté d'un comité des maires dès 2011 quand l'agglomération a connu son premier élargissement, et ce donc avant même que la loi n'en fasse une obligation en 2020.* 

La délibération afférente précise que l'instance se réunit sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du Président de l'EPCI, chaque fois que nécessaire ou dans la limite de 4 réunions par an ou à la demande d'un tiers des maires, chaque maire y disposant d'une voix quelle que soit la taille de sa commune. Les règles de son fonctionnement sont donc parfaitement posées.

Cette instance qui se réunit très régulièrement, et notamment en amont de chaque assemblée plénière, a donc une antériorité et un « *faire ensemble* » qui au fil des années a permis de dégager des majorités de projets indispensables à une gestion sereine et constructive du projet de territoire.

Les thématiques abordées sont en lien avec les compétences statutaires de l'EPCI et les projets qui en découlent. La conférence des maires s'empare également de sujets de fond qui vont parfois au-delà de son champ de compétence stricto sensu dès lors qu'ils sont en prise avec sa prospective.

Pour exemple, les problématiques récemment traitées :

- Le développement des énergies renouvelables : a fait l'objet d'un débat suivi de l'adoption d'une motion par le Conseil communautaire en novembre 2021. Cette motion qui précise la position commune des maires de de l'agglomération a été transmise à l'Etat local à titre de contribution aux Etats Généraux sur les EnR initiés par le Préfet d'Eure et Loir.
  - Ces travaux ont aussi permis de compléter les actions à mener dans le cadre du Plan Climat Air Energie Territorial, et notamment la décision d'engager pour l'ensemble du territoire une étude approfondie sur les capacités en matière géothermique.
- Face à l'inefficacité des politiques de santé publique successives, les élus de l'agglomération ont également choisi de se saisir en janvier dernier du problème de la désertification médicale et d'identifier les leviers susceptibles d'être actionnés à leur niveau. Les échanges ont permis d'enrichir de manière pragmatique le programme d'actions du Contrat Local de Santé de l'agglomération.

Au-delà de ces instances, la collectivité prend régulièrement l'initiative d'ateliers ouverts aux élus mais également à la société civile : ce fut le cas pour le SCoT de l'agglomération chartraine, le plan local de prévention des déchets (PLPD), le PCAET. L'élaboration du DAAC n'échappe pas non plus à cette volonté de co-construction.

Enfin, s'agissant des délégations reçues par le Bureau communautaire, la Chambre indique que « deux délégations reposent sur des fondements fragiles au regard des règles de répartition des compétences. Il en va ainsi de la faculté reconnue au bureau d'autoriser l'ouverture et de transfert de crédits inscrits au budget approuvés par le Conseil de Chartres métropole et de modifier dans la limite des inscriptions budgétaires, le cadre des effectifs, personnel titulaire et non titulaire (contractuels et auxiliaires...) afin d'adapter celui-ci aux emplois à pourvoir.

Chartres métropole confirme que cette disposition est bien mise en œuvre depuis le 24 septembre 2020 (CC2020/101) : au-delà du tableau des effectifs, annexe obligatoire, adopté chaque année par le Conseil communautaire lors du vote du budget et qui précise l'ensemble des effectifs de l'EPCI, l'ensemble des créations de postes et des affectations de crédits inhérents sont autorisées par délibération du Conseil communautaire et non déléguées au bureau communautaire. Pour preuve, l'ensemble des délibérations adoptées par le Conseil communautaire qui sont par ailleurs des actes publics.

#### 1.2.1: Les services communs reposent sur une organisation peu lisible

Comme le souligne la Chambre, les clés de répartitions entre les services communs entre Chartres métropole et la ville de chartres sont ajustées annuellement par voie d'avenant.

Cette répartition est objectivée en fonction des compétences exercées d'une part par chaque administration, et d'autre part, à travers la mise en œuvre d'un contrôle de gestion permettant d'établir de manière fine les répartitions financières. Cette clé de répartition a vocation à s'adapter annuellement à la réalité des actions menées. L'objectif de Chartres métropole est effectivement d'élargir l'effort de mutualisation, gain d'efficience, vers les autres communes de l'agglomération à travers divers dispositifs.

# 1.2.2. Les autres formes de mutualisation bénéficient à un large spectre de communes mais pourraient encore gagner en efficience

Comme le souligne la Chambre, il convient de relancer la mutualisation notamment en simplifiant les différents dispositifs mis à disposition des communes. C'est ce à quoi s'est employé Chartres métropole en 2022 en adoptant en juin 2022 une convention cadre de l'ensemble des services mutualisés. Cela se traduira dans l'organisation des services avec la création d'une véritable cellule d'appui aux communes accompagné d'une comptabilité analytique afin d'en mesurer l'efficience et la pertinence. Un bilan sera ainsi annuellement présenté à l'ensemble des communes. Ce dispositif a vocation à évoluer dans le temps afin de répondre au mieux aux besoins formulés par les Maires.

### 1.3 : Le pacte fiscal et financier représente un effort financier conséquent

S'agissant de la politique de solidarité communautaire, la chambre rappelle que « (...) L'objectif poursuivi par la communauté d'agglomération est de « soutenir, à travers ces fonds, les projets participant au développement des communes périurbaines et rurales de l'agglomération mais également concourant à la préservation de leur patrimoine ». Les ressources consacrées aux fonds de concours ont progressé de 0,8 M€ en 2013 à 2 M€ en 2019.

Il semble important de rappeler ici que la politique de solidarité de Chartres métropole développée au bénéfice de ses communes-membres fait véritablement partie de l'ADN du projet de territoire depuis plus de 20 ans.

Au titre du mandat 2014-2019, ce sont plus de 184 M€ qui ont été redistribués à travers l'attribution de compensation (AC), la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC) et les Fonds de Concours (FdC), ce qui représente une enveloppe supérieure aux impôts économiques perçus sur la période.

L'agglomération établit des mécanismes de répartition au travers du pacte financier et fiscal adopté par l'assemblée délibérante à chaque début de mandature. La DSC est sur le périmètre communautaire un outil de reversement véritablement agile. Sur la période contrôlée, Chartres métropole a été l'un des EPCI les plus redistributifs au bénéfice de ses membres.

Assumée et revendiquée, cette politique est complétée par les Fonds de concours distribués annuellement aux 59 communes péri-urbaines et rurales. Ces crédits viennent en soutien des projets de développement des équipes communales. Sans eux, nombre d'entre elles ne seraient plus en capacité de continuer à investir et de maintenir leurs actions de proximité. Depuis 2013, l'enveloppe a de fait été significativement majorée, passant de 800 K€ à 2 M€. En 2022, elle est portée à 2,5 M€.

Il est intéressant par ailleurs de préciser que lorsque l'agglomération consacre 2 M€ à cette enveloppe annuelle, ce sont au final plus de 5 M€ d'investissement qui sont générés globalement et, par effet, qui profitent à l'activité économique locale.

Si de fait, la Chambre a raison de souligner que cette manne globale prive l'EPCI de marges de manœuvre financières, il est essentiel de souligner que depuis plusieurs années déjà, 30 % des communes du périmètre ont des finances « au fil du rasoir ». Ce pacte financier est donc le garant de leur pérennité financière.

Ces reversements solidaires n'ayant aucun caractère obligatoire, Chartres métropole peut à tout moment y renoncer si le besoin était avéré. Les maires sont bien au fait de cette règle qui est rappelée chaque année à la faveur du débat d'orientations budgétaires.

Il convient donc de nuancer les propos conclusifs du rapport qui exhorte la collectivité à « veiller à ce que la solidarité communautaire réponde aux objectifs collectifs et ne conduise pas à un éparpillement des moyens en contradiction avec le projet communautaire ».

En effet, si la Chambre est dans son rôle quand elle appelle la collectivité à la prudence, elle n'en fonde pas pour autant son argument sur des exemples, des projets, des actions actuelles, l'élaboration en 2021 du Contrat de Relance et de Transition Ecologique (CRTE) a permis de confirmer au contraire que les projets portés par les communes s'inscrivaient dans un cadre plus large, celui du schéma de cohérence territoriale et plus récemment du projet de territoire inscrit dans ce nouveau contrat signé en janvier 2022 avec l'Etat. L'attribution des fonds de concours est réalisée en adéquation avec les objectifs fixés par les cadres susvisés. Il n'est donc pas raisonnable d'évoquer une forme de contradiction avec le projet communautaire.

# UNE QUALITE DE SERVICE A LA POPULATION QUI PEUT ENCORE ETRE CONFORTEE

# 2.1 : Le parcours des usagers peut être encore amélioré en garantissant un meilleur suivi des délais et en enrichissant l'offre numérique de services

Comme la Chambre le souligne, un effort particulier a été entrepris pour améliorer de manière significative l'accueil physique des usagers.

L'ouverture du pôle administratif en novembre 2021 regroupant dans des locaux de grande qualité l'ensemble des services de la ville, de l'agglomération et de ses satellites s'est accompagnée d'une évolution des horaires d'accueil du public pour étendre les plages horaires le soir et le samedi.

Cet accueil s'accompagne désormais d'outils performants permettant de suivre la fréquentation du guichet par service, de mesurer le temps d'attente et de prendre toutes les mesures organisationnelles correctives le cas échéant. Ce sont désormais plus de 2 000 personnes qui fréquentent toutes les semaines l'accueil du pôle administratif et le temps d'attente moyen est de moins de 6 minutes. Cette mesure quantitative n'est qu'une première étape de mesure. Des objectifs d'améliorations du service seront mises en œuvre. Chartres métropole va également mesurer l'aspect qualitatif de son accueil et ses services à travers des enquêtes de satisfaction régulières auprès des usagers afin de répondre au mieux à leurs attentes. Il convient de souligner que 60 % des usagers fréquentant le pôle administratif sont des habitants de l'agglomération, résidant en dehors de la ville de Chartres. Ce chiffre montre que les services rendus sont largement identifiés par les habitants de la métropole.

La Chambre cite par ailleurs une enquête AFNOR de 2017. Les chiffres repris ne sont sans doute plus d'actualité, néanmoins, l'amélioration de la performance de Chartres métropole dans la dimension numérique des services aux usagers est un des objectifs de l'agglomération pour 2023.

S'agissant des services dématérialisés, c'est en effet un projet d'envergure qui doit être mené en parallèle de l'accueil physique et qui se concrétisera dès 2022. Ces évolutions sont inscrites dans les budgets pluriannuels de la ville de Chartres et de Chartres métropole à travers notamment la mise en place d'une Plateforme Multi Services dématérialisée, à destination des différents types d'usagers : les habitants de l'agglomération, les communes membres, les associations et les entreprises. L'ambition de devenir une e-administration performante, tout en gardant un accueil de proximité performant, est inscrit dans les projets prioritaires de Chartres métropole.

La modernisation de la collectivité va également se traduire par le traitement efficient de l'ensemble des demandes formulées à notre administration, notamment les courriels. L'ajustement des procédures est en cours. Il s'agit désormais d'un projet d'administration prioritaire de Chartres métropole pour les deux ans à venir.

# 2.2 : La sortie de crise offre l'occasion de repenser l'accompagnement des entreprises, en lien avec des projets d'administration numérique

La Chambre souligne le rôle majeur que joue Chartres métropole en matière de développement économique endogène et, par effet, d'accompagnement des projets des entreprises du territoire. Le Guichet Unique le Cadr'ENT, ouvert en cœur de ville en avril 2022, se veut la réplique du Pôle administratif, à destination des acteurs économiques locaux.

Ce tiers-lieu a pour ambition d'être un véritable espace d'échanges entre les équipes du développement économique de Chartres métropole et les entreprises, tout comme il est la vitrine des savoir-faire du territoire. Des espaces de travail et de réunion y sont mis à disposition des entreprises. C'est également un lieu d'animations et d'expositions qui dispose d'un prolongement digital à travers l'application mobile du même nom où sont proposés le programme des animations, l'actualité économique du territoire ainsi qu'un accès facilité aux services intégrés (ouverture du site, wifi, impression, réservation de salle...). Cette vitrine économique va trouver progressivement son rythme de croisière, en toute proximité du pôle administratif.

### 2.3 : Les actions en faveur du tissu associatif doivent être davantage sécurisées

Le monde associatif est un interlocuteur privilégié de Chartres métropole dans la mesure où il participe activement à la qualité de vie et à l'attractivité du territoire.

L'accompagnement porte essentiellement sur les associations sportives dans le cadre du soutien au sport de haut niveau.

Le suivi des subventions attribuées fait l'objet d'une attention particulière par Chartres métropole : conventions d'objectifs, rapports d'activité, certification des comptes le cas échéant. Grâce aux efforts substantiels faits par les services de Chartres métropole sur la standardisation des demandes de subventions, Chartres métropole dispose d'un outil solide permettant d'écarter les candidats dont les projets sont jugés non-soutenables ou peu sérieux.

Comme le souligne la Chambre, le suivi financier des associations est rigoureux et permet de s'assurer de l'intérêt général des subventions sollicitées. La relation entre Chartres métropole et les associations est par ailleurs très respectueuse des règles légales (convention d'objectifs) afin d'éviter toute ingérence dans le fonctionnement de ces associations.

Les conseils de la Chambre en matière de grille d'analyse des risques seront retenus pour le suivi des principales associations dans la continuité des échanges très réguliers tout au long de l'année et des relations de confiance tissées depuis des années permettant également d'échanger sur les éventuelles difficultés, notamment financières, rencontrées par ces associations.

Enfin, et de la même manière, l'élargissement de la notion de guichet unique simplifiant ainsi les circuits de sollicitation des associations proposé par la Chambre, est un dispositif qui a retenu l'intérêt de l'agglomération de Chartres métropole comme une évolution du service et du traitement des demandes de subventions.

Sur la situation particulière de Chartres Formation Supérieure Demain (CFSD), après analyse juridique de la situation par ailleurs connue des services de Chartres métropole, une délibération a été adoptée en juin 2022 suite à l'accord de la Ville de Chartres, permettant à Chartres métropole d'être bénéficiaire du bail emphytéotique et ainsi assurer la location des espaces permettant de générer des recettes, dans la cadre de sa compétence économique et de formation supérieure. Cette situation est donc désormais résolue.

Enfin, sur la situation de l'APFHV qui organise la fête médiévale Chartres 1254, Chartres métropole accompagne cette association culturelle qui fait rayonner le territoire depuis plusieurs années. La dépendance de l'association aux subventions de Chartres métropole est un risque identifié. Cela a conduit Chartres métropole à modifier son approche pour inciter l'association à diversifier ses sources de financement. Ces éléments apparaîtront dès le bilan 2021.

Il convient néanmoins de tenir compte des difficultés auxquelles ont dû faire face les associations culturelles durant la pandémie, période pendant laquelle Chartres métropole a répondu présent en soutenant de manière responsable ces associations.

Néanmoins, Chartres métropole entend renforcer de manière générale les modalités de contrôle sur le suivi des conventions de subventionnement conclues avec des associations. Dans ce cadre, la collectivité entend mettre en place un dispositif d'échange régulier d'informations avec les associations bénéficiant de subventions (à l'instar du dispositif que la collectivité compte mettre en place avec ses satellites).

Ce dispositif permettra de s'assurer de la réalité des valorisations effectuées par ces associations ainsi que du respect des objectifs attendus. Grâce à ce dispositif d'échange, Chartre métropole pourra pleinement apprécier au cas par cas, l'opportunité d'une reconduction des subventions et/ou d'une éventuelle révision de leurs montants.

# UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PEU SOUTENABLE EN L'ABSENCE D'ECONOMIES STRUCTURELLES

# 3.1 : L'information financière ne soulève pas de problème de fiabilité majeurs, mais reste perfectible quant au suivi de l'actif immobilisé

Le rapport mentionne à plusieurs reprises le travail engagé par la collectivité dans le cadre des échéances de la M57. La collectivité a effectivement souhaité s'inscrire dans ces démarches de modernisation des comptabilités et ainsi revoir dans le même temps ses procédures et les corrections à apporter dans des écritures anciennes. Il est noté que des différences existent dans l'Inventaire entre les données du Comptable public et de l'ordonnateur. Suite à plusieurs changements de périmètres mais aussi du fait d'une gestion externalisée de plusieurs activités au travers des Etablissements publics locaux, mais aussi par un manque de moyens humains sur ces dossiers complexes, l'Actif et l'Inventaire n'ont pas toujours retracé les évolutions de la collectivité. Dans plusieurs collectivités, des incohérences sont notées entre ces deux documents reprenant l'actif et le passif des entités publiques. En dépit d'un plan de charge conséquent et en pleine crise de la COVID 19, les équipes de la Direction des finances et de la commande publique se sont mobilisées en 2020 et 2021 pour apporter plusieurs corrections. La Direction des Finances Publiques d'Eure-et-Loir a apporté un concours significatif au diagnostic des erreurs et a proposé en lien avec l'ordonnateur un rapprochement des données au 31 décembre 2019.

Il convient de rappeler que le Compte Financier Unique (CFU) et les évolutions de cette nouvelle nomenclature ont été exposés dans plusieurs délibérations avant l'adoption du 1<sup>er</sup> budget de Chartres métropole en M57. La Chambre a déjà été destinataire de ces éléments (notamment les délibérations CC2019-093, CC2019-094 ou encore celle du Règlement Financier). Des annexes à ces délibérations ont expliqué de manière détaillée les changements et ajustements nécessaires. Aussi contrairement à ce qui peut être noté dans le rapport de la Chambre, les délibérations de Chartres métropole présentées en Commissions ou en Assemblées sur la M57 ou sur les modifications suite à ce nouveau cadre, ne se résument jamais en quelques lignes. Les justifications sont commentées, les changements d'imputations sont rappelés, les questions posées sur le CFU ou la M57 ont donné lieu à des réponses en assemblées. Enfin, il ne faut pas oublier que le cadre actuel du CFU est encore provisoire ; l'Etat a encore quelques années pour parfaire ce document avant sa généralisation. Dernièrement, lors du vote de son 1<sup>er</sup> CFU, l'agglomération a inséré dans l'envoi du dossier aux élus préalablement à la Commission et l'Assemblée de fin juin 2022, une rédaction du Gouvernement sur le sujet afin de rappeler à tous les élus cette expérimentation et ses enjeux (Annexe 3).

La M57 implique effectivement des ajustements sur son patrimoine et son inventaire. Chartres métropole a pu délibérer sur cette thématique lors de sa séance du 29 novembre 2021 pour régulariser les inventaires des différents budgets de Chartres métropole et faire valider par l'Assemblée les corrections à engager avec la DDFIP. Dorénavant au 31 décembre 2019, les inventaires et Actif du comptable et de l'ordonnateur ont été ajustés. Les intégrations des écritures patrimoniales 2020 et 2021 doivent permettre de conserver cet équilibre. Un travail de collaboration avec les services de la Trésorerie de Chartres métropole est nécessaire pour tenir des inventaires à jour. Malgré une volonté de moderniser ses pratiques et de remettre à jour certains comptes, le manque de ressources spécialisées et la restructuration des trésoreries n'ont pas permis d'avancer sur cette thématique aussi rapidement que prévu.

La Chambre mentionne que des travaux sont à poursuivre notamment par rapport « aux comptes d'attente ». Il est relevé par ailleurs que des procédures ont été effectuées et ont permis de faire basculer des montants significatifs des chapitres 23 « Encours » vers des comptes définitifs sur le chapitre 21. Ces opérations patrimoniales représentent un investissement significatif puisqu'elles

nécessitent un travail d'archéologie comptable pour identifier et regrouper les mouvements de dépenses d'investissement communs et ensuite confirmer avec les directions opérationnelles que des travaux sont achevés et que les pièces administratives ont été réunies. Ainsi la Chambre reprend dans son rapport que sur le budget annexe « Assainissement », la collectivité a communiqué au comptable public (par certificat administratif) le transfert à prévoir pour la construction de la station d'épuration sur le site de La Mare Corbonne (le magistrat a été destinataire des documents représentant les sommes de 45 220 294 euros et 7 271 081 euros). La collectivité entend poursuivre son effort en régularisant des opérations « anciennes » et qui sont à ce jour achevées.

Il semble toutefois important de rappeler que le chapitre 23 peut toujours être utilisé même dans la nomenclature M57. Sur les années 2021 et 2022, les collectivités de Chartres métropole ont été sollicitées pour utiliser directement les opérations d'investissement sur les comptes 21 sans passer par les comptes 23. Il va de soi que s'agissant d'une collectivité de la taille de Chartres métropole et d'opérations qui s'étalent sur plusieurs exercices, il n'est pas possible d'utiliser directement le chapitre 21. De plus, ce changement pourrait entrainer la mise en place d'amortissement alors que le bien ne serait pas reçu. Nous serions alors en contradiction avec les dispositions de la M57.

Dans le cadre du dossier « actif » que la collectivité entend fiabiliser, il convient de signaler que l'harmonisation des nomenclatures facilitera certaines opérations. Ainsi, les mouvements qui sont évoqués sur les imputations 266 (avances) ou 274 sont parfois liés à des nomenclatures différentes de celles de la M14 ou M57. Les imputations 266 (qui sont détaillées dans plusieurs tableaux du rapport de la Chambre) et qui sont notamment utilisées pour le budget annexe transports retracent les flux financiers en investissement vers des EPL. Dans le cadre du projet Pôle Gare et des interventions que mène la SPL Chartres Aménagement pour le compte de Chartres métropole, la collectivité ne dispose à ce jour que de très peu de nature comptable pour retracer ces mouvements. Les erreurs de comptabilisation qui sont parfois évoquées dans le document ne relèvent donc pas d'un manquement de la collectivité. C'est pourquoi, Chartres métropole entend anticiper les changements de nomenclature et faire évoluer les références M4 par exemple pour retenir des cadres comptables plus adaptés et plus précis.

Par ailleurs, la Chambre a pu noter que la comptabilité générale et les états financiers annexes ne révélaient pas de défaut de fiabilité, que le processus de confection des comptes offrait un niveau d'assurance raisonnable en termes de fiabilité et de connaissance des équilibres financiers. Ces éléments constituent pour les services une réponse encourageante quant aux travaux effectués et à la présentation rendue aux instances. Chartres métropole poursuivra là encore ses efforts pour améliorer la qualité de ses documents et peut être engager à terme la certification des comptes qui pourrait concerner les collectivités territoriales demain.

# 3.2 : La progression tendancielle des dépenses et les faibles marges de manœuvre fiscales pèsent sur les perspectives d'autofinancement

La Chambre relève dans le cahier  $n^{\circ}$  1 une progression tendancielle des dépenses et un affaiblissement des marges.

Il convient tout d'abord de voir que la période d'observation de la Chambre 2014-2020 correspond à une montée en compétence de la collectivité observée à travers l'évolution de ses statuts et les dossiers analysés dans les Commissions liées aux transferts de charges. Ainsi et pour ne parler que des charges nouvelles qui impactent de manière significative les budgets et notamment le budget principal, on peut identifier :

 La délibération du 23/02/2015 concernant la création, l'aménagement, l'entretien, l'installation des réseaux éclairage public, de gaz, de chaleur, de télécommunication, de haut débit et numérique...;

- Les évolutions apportées par la loi NOTRE dans la délibération du 26/09/2016 avec notamment le tourisme et l'économie ;
- La délibération du 28/06/2016 relative à l'action sociale (et qui a prolongé certaines actions héritées de la fusion du 28/01/2013 et des statuts votés le 16/12/2011 C2011-202) ;
- Dans le même temps, et comme cela est cité dans le rapport, Chartres métropole a mis en place une mutualisation avec plusieurs axes de travail au profit des communes membres et a également regroupé ses services au sein d'une architecture de fonctionnement unique.

Enfin, il convient de rappeler que l'extension de Chartres métropole à compter de 2018 peut également expliquer la progression de ses dépenses du fait d'un périmètre élargi et répondant ainsi à une volonté nationale de réduction de certaines structures intercommunales ou syndicats. Comme mentionné dans le rapport, l'intégration des nouvelles communes pour certaines éloignées du périmètre historique des 7 communes, a impliqué des dépenses de fonctionnement et d'investissement. La volonté de Chartres métropole d'apporter à toutes les communes et leurs habitants un niveau de service de qualité a effectivement nécessité des interventions dans plusieurs domaines. Même si les Commissions Locales d'Evaluations des Charges Transférées (CLECT) ont pris en compte certains flux (notamment sur l'Eclairage public ou le service d'incendie), l'évolution de la réglementation, la vétusté des équipements reçus à entretenir ou à moderniser, les besoins nouveaux, l'accroissement du prix des prestations ou des contingents à verser, ont fait croitre les dépenses de la collectivité sur ses différents budgets (principaux et annexes) et notamment de ses chapitres budgétaires 011 (Achats et charges externes) ou 65 (participations, contingents, subventions).

Le Chapitre 011 regroupe différentes prestations (achats de biens, prestations de service, fluides, énergie électrique, frais liés au fonctionnement des services, etc...).

Si on se limite aux seules nouvelles dépenses liées à l'Eclairage public sur quelques années, on peut voir la progression suivante :

		2 017	2 018	2 019
Electricité - Eclairage public	60612	1 571 327.73	2 003 059.83	2 069 022.20
prestations de service - Eclairage Public	611		137 927.98	87 675.12
Entretien - Eclairage Public	6156	970 042.82	763 193.42	766 724.42
		2 541 370.55	2 904 181.23	2 923 421.74

Concernant l'action sociale et notamment les accueils collectifs des mineurs (extra scolaires) et des Relais d'Assistantes Maternelles, l'extension du périmètre de Chartres métropole et les réponses aux procédures de Délégation de Service Public, ont impliqué des masses budgétaires plus importantes :

		2017	2018	2019
Accueils collectifs enfants mineurs et RAM	611	681 648.04	1 118 742.96	1 135 925.40

Dans ces deux cas, on ne peut que constater que ce n'est pas l'absence de « politique volontariste en matière d'achats » qui serait responsable de ces exécutions budgétaires.

Les marchés qui sont conclus dans le respect de la réglementation (et à partir d'un montant de prestation définie sur une période) ont plusieurs objectifs dont obtenir une prestation au meilleur coût. Même si des principes de négociations sont recherchés hors appel d'offres, la collectivité ne peut forcer des entreprises à répondre à ses consultations. Même si des démarches ont été réalisées avec les chambres consulaires pour inciter les sociétés à présenter des offres, la collectivité ne peut qu'analyser les offres reçues ou les prestations offertes par des groupements comme l'UGAP. L'optimisation des procédures est par ailleurs recherchée. Pour l'électricité et pour la période étudiée, il est possible de voir les groupements créés, les marchés attribués, les démarches entreprises comme un marché global de performance. Chartres métropole ne semble dons pas être inactive quant à sa politique d'achats.

Du fait de l'évolution des charges, le rapport apporte quelques commentaires sur les marges, l'autofinancement (CAF) et les crédits qui pourront financer la section d'investissement et le remboursement de la dette notamment.

Dans le tableau n° 7, pour les années 2015 et 2018, la CAF nette est négative. Il est important d'apporter les explications ou retraitements suivants :

Pour 2015, la collectivité a effectué un refinancement. Aussi des actes ont été pris et des écritures figurent en dépenses (annuité de la dette) et en recettes d'investissement (remboursement du capital). La somme de − 27,4 M€ ne devrait donc pas apparaitre comme telle mais seulement pour le solde des opérations. La dépense 2015 retraitée devrait être de 8,614 M€.

2015									
Recettes									
Type écriture	Exercice	Budget	N° pièce	N° borderea	Date pièce	Libellé	Montant HT	Montant TVA	Montant TTC
Titre ordinaire	2015	01	77	28	14/04/2015	Prêt 00384723 Conv.Crédit 32ME du 29/10/13	32 000 000.00	0.00	32 000 000.00
Titre ordinaire	2015	01	643	184	31/12/2015	PARTIE DE 10 ME VIRT BDF 15/12 2015 ENCAISSE TPM LE 16/12/15 -P	8 614 300.00	0.00	8 614 300.00
						TOTAL GENERAL	40 614 300.00	0.00	40 614 300.00
Dépenses									
Type écriture	Exercice	Budget	N° pièce	N° borderea	Date pièce	Libellé	Montant HT	Montant TVA	Montant TTC
Mandat ordinaire	2015	01	863	149	14/04/2015	384723- rembt emprunt convention de prêt 32 M€	32 000 000.00	0.00	32 000 000.00
Mandat émis après pai	2015	01	I			Paiements des différentes échéances d'emprunt	1 880 130.70	0.00	1 880 130.70
						TOTAL GENERAL	33 880 130.70	0.00	33 880 130.70

Pour l'année 2018, il a été expliqué, dans les précédents échanges avec la Chambre, la correction apportée à l'exercice 2018 avec la reprise de provision liée à l'Eclairage Public (CC2018-180) ; une provision avait été créée suite à la dissolution de la RSEIPC en 2016-2017. Cette reprise avait été diligentée avec la Direction départementale des finances publiques d'Eure-et-Loir. Cette écriture de 8,1 M€ sur l'imputation 7865 (titre 1680 Bordereau 204 et sa pièce justificative Délibération du 20/12/2018 CC 2018-180) ne semble pas prise en compte dans la ligne « Autre produits et charges exceptionnels » de l'année 2018. Cette écriture corrige donc le solde de la CAF identifiée à -2,459 M€ dans le tableau.

Ces éléments viendront donc corriger le commentaire (p 42) relatif à l'insuffisance du financement de la dette en 2015 et 2018.

Le rapport mentionne par ailleurs des montants de subventions d'équilibre significatifs pesants sur les soldes de la collectivité et son budget principal. Rappelons que certains budgets annexes ne disposant pas de ressources propres ou fiscalités affectées (les budgets annexes des Déchets, des Transports Urbains, de l'eau potable et de l'assainissement ont une fiscalité propre et ne peuvent recevoir des participations du budget principal). En l'absence de ressource suffisante sur l'exercice, il est effectivement important que Chartres métropole participe à l'équilibre des budgets annexes tels que « complexe aquatique et patinoire » et « Archéologie ». Ces budgets annexes disposent d'une dette à rembourser. Les emprunts sont des dépenses obligatoires et Chartres métropole doit donc s'assurer que les sommes liées aux remboursements des emprunts et des charges financières sont prévues. Comme cela est précisé dans les budgets primitifs et dans les délibérations votées, les montants des subventions d'équilibre sont ajustés en fin d'année afin de prendre en compte les recettes exécutées de ces budgets ; les participations estimées en début d'année sont réduites lors d'une décision modificative de décembre.

L'observation relative aux économies à réaliser peut être objectivée, même si elle n'en est pas moins à prendre en considération. La collectivité, grâce aux mutualisations et aux groupements réalisés, a pu déjà faire des économies dans le passé. Il conviendra de maintenir cette tendance dans les années à venir pour réduire certaines dépenses et donc optimiser la capacité d'autofinancement ou le virement complémentaire vers la section d'investissement. La crise sanitaire de 2020 – 2021 a certes diminué certaines dépenses, mais aussi certaines recettes. Il est noté que certaines dépenses comme les charges de personnel et les charges financières ne permettent pas d'économie. La collectivité dans ses différents recrutements procède à une analyse sur les besoins exprimés par les services afin de ne pas faire progresser ce volume de manière trop importante. Certaines ouvertures de postes sont ainsi conditionnées à la perception de recettes ou à des prises en charge partielles par des partenaires. Pour les charges liées aux emprunts, la collectivité échange régulièrement avec ses partenaires pour adapter les emprunts qui le méritent et selon les taux présents sur les marchés.

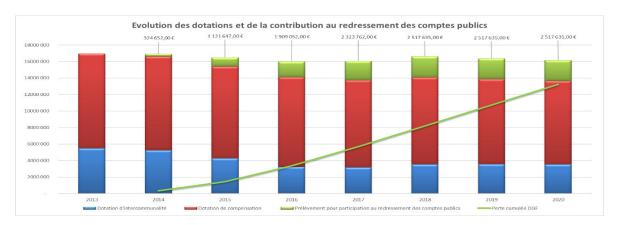
Il convient de rappeler que la pandémie a significativement modifié le quotidien des collectivités et l'organisation des services publics. Pendant cette période, l'agglomération a su rester réactive puisqu'elle

s'est attachée à revoir les impacts de ces arrêts de chantier sur les emprunts en cours. Des modifications d'échéanciers ont été observées avec plusieurs banques et dans le cadre des possibilités offertes par l'Etat sur cette période pour adapter les dépenses aux recettes.

Le principe de prudence évoquée rythme également les analyses menées régulièrement dans le suivi des crédits et de la dette notamment. La volonté de respecter un cadre pluriannuel a été le fil conducteur de la décision des élus fin 2020. Les perspectives afférentes permettent de respecter le PPI voté tout en observant les réalités locales mais aussi en réagissant lorsque des évènements viennent modifier les tendances prévues.

Selon le rapport, les recettes permettant de dégager de la CAF, connaîtraient « des risques persistants » (p 38). Les recettes avant 2021 sont effectivement alimentées par des produits fiscaux, des dotations et les produits des services. Depuis 2014 la fiscalité des collectivités, les dotations versées par l'Etat ont subi quelques modifications du fait de réformes successives. Dernièrement l'Etat a retiré un levier fiscal aux Etablissements publics en supprimant la Taxe d'Habitation, même si une compensation a été assurée avec un transfert de Taxe sur la Valeur ajoutée (impôt lié à l'économie). Prochainement (2023) la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) sera supprimée en totalité et sans doute compensée sur des modalités à définir dans la loi de finances pour 2023.

Après la baisse significative de Dotation globale de fonctionnement, Chartres métropole a dû absorber jusqu'en 2020 dans son budget principal les « ajustements » successifs décidés par l'Etat.



Ainsi au final, sur les 7 dernières années, la perte de ressources pour Chartres métropole représente plus de 13,2 M€ (soit pratiquement une année entière de DGF en moins).

Les facteurs de risques résident à notre sens, dans l'instabilité du panier fiscal des collectivités et dans l'impossibilité d'obtenir sur un mandat national une prospective claire et stable sur les relations entre l'Etat et les administrations décentralisées.

Les reversements de Chartres métropole vers ses membres représentent selon la Chambre des montants significatifs (p 38), qui contribuerait à un affaiblissement de la CAF et un manque de mançe de manœuvre.

Nous ne reviendrons pas sur le souhait assumé de politique de solidarité de Chartres métropole au bénéfice de ses communes-membres déjà développée dans le chapitre 1-1.3.

Aussi face à l'évolution de ses dépenses depuis plusieurs années, à l'érosion du panier fiscal et d'un réel levier fiscal des collectivités, il a été proposé de mettre en place une nouvelle fiscalité en 2021. Le taux de 7,5 % voté pour la durée du mandat a fait l'objet de débats. Cette fiscalité a également pour objet de permettre le financement de nouveaux équipements et services attendus sur un territoire en développement.

# 3.3 : La trajectoire financière de Chartres métropole n'est pas soutenable à terme sans une programmation pluriannuelle rigoureuse

Chartres métropole disposerait, selon le rapport, d'un Plan Pluriannuel d'Investissement trop important et peut être trop ambitieux. Ces dépenses d'investissement pourraient à terme provoquer des déséquilibres majeurs et notamment sur l'impact des charges financières et l'évolution de la Capacité d'Autofinancement (le besoin de financement serait trop conséquent).

Au contraire, le Plan Pluriannuel d'Investissement est ambitieux et cohérent avec un territoire en développement.

Il convient de rappeler, dans un premier temps, que l'ambition d'une collectivité relève de choix politiques exprimés par une Assemblée et notamment de sa majorité. Lors des instances de Chartres métropole et sur la période analysée, les sujets ont clairement été exposés aux élus ; des commissions se sont déroulées en amont de chaque Assemblée. Le débat préalable au vote du budget permet d'écouter les remarques, de répondre aux interrogations, d'effectuer des choix. Le renouvellement d'une présidence est également l'occasion de préciser, ajuster, faire évoluer le cadre d'intervention de la collectivité : le volontarisme de l'exécutif donne le ton à une mandature. Chartres métropole prévoit depuis plusieurs années dans ses documents budgétaires un PPI significatif.

Il faut dans un second temps souligner que les investissements permettent à l'économie régionale et locale de disposer de marchés et de booster la dynamique économique. Plusieurs projets insérés dans le PPI sont également facteurs de ressources à venir.

Ce sujet des « ressources à venir » est souvent éludé des analyses. Le développement de Chartres métropole, l'accompagnement dans l'évolution de ses entreprises ne sont pas assez souvent mis en valeur. Ces efforts consentis par Chartres métropole pour correctement accueillir ses entreprises et se doter d'infrastructures de qualité, génèrent in fine (et à droit constant) des ressources pour la ou les collectivités.

Il convient par exemple de citer un établissement comme NOVO NORDISK leader mondial de l'insuline. Toutes les démarches réalisées par l'agglomération pour faciliter le développement significatif de cette entreprise et répondre à ces demandes, ne sont pas étrangères à la volonté de cette société internationale de s'agrandir sur le territoire et de consolider sa présence sur l'agglomération. En créant de nouvelles unités de production dans les prochaines années, c'est non seulement les recettes fiscales des collectivités qui devraient s'accroître mais également la richesse globale d'un territoire grâce à des emplois nouveaux et des habitants supplémentaires.

La préparation du ROB 2021 et du ROB 2022 illustrent cette volonté d'avoir un PPI dynamique et volontaire mais aussi de disposer de ressources stables capables de permettre les financements des budgets annexes. Sans parler de consolidation, la collectivité a effectué un diagnostic de ses besoins et de l'évolution de ses charges pour prendre des décisions importantes comme notamment la construction d'un nouveau Parc des Expositions. Elle s'interroge régulièrement sur les possibilités de financement de l'ensemble des projets ainsi que sur les conséquences des réformes de fiscalité de l'Etat sur ses recettes. Ces sujets sont abordés dans les rapports d'orientations budgétaires et repris dans de nombreuses notes de présentation des budgets. Ainsi, il ne semble pas possible de dire que les choix d'arbitrages entre Dette et auto-financement ne sont pas expressément « justifiés » (p 41 et 45). Une partie du PPI est volontairement couvert par l'emprunt. Cette ressource doit dans tous les cas être surveillée.

La volonté de Chartres métropole de ne pas faire supporter par les contribuables, des investissements ou des réalisations dont la durée de vie est importante, est régulièrement rappelé pour des opérations majeures. Ainsi pour les projets comme le Complexe culturel et sportif ou encore le Parc des expositions, le recours à l'endettement a été exposé. Celui-ci a d'ailleurs été à plusieurs reprises rappelé du fait que des emprunts avaient été obtenus dans le cadre du programme Actions Cœur de Ville soutenu par l'Etat.

Face à un PPI ambitieux, les questions liées aux recettes, au niveau d'autofinancement, les reversements aux communes ont fait l'objet d'un débat au sein de l'assemblées. La mise en place d'une taxation non levée avant 2021 (la taxe sur le foncier des propriétés bâties avec un taux de 7,5 %) a ainsi été proposée; les différents élus ont pu exposer leur position. La délibération du 17 décembre 2020 de Chartres métropole explique précisément ce choix. Le taux de 7,5 % répond à un besoin de financement sur la nouvelle mandature et dès 2021.

Il est donc important que les tableaux produits par la Chambre intègrent ce nouveau produit de 11 M€ à compter de 2021 La majoration des ressources depuis 2021 modifie l'aperçu des finances de la collectivité effectué fin 2019.

### 3.3.3 : Vers une refonte de la stratégie financière ?

Dans les conclusions du rapport, la Chambre préconise la mise en place d'une prospective consolidée ou tous les budgets pourraient être analysés (p45).

Dans les différents documents transmis pendant la vérification, Chartres métropole a pu montrer qu'elle avait à cœur d'exposer dans le rapport d'orientations budgétaires – ROB présenté aux élus en novembre de chaque année, un document très construit et complet (par rapport à d'autres collectivités) mais aussi dans certains rapports en cours d'année, les différents enjeux de la collectivité, son environnement, ses partenaires, les EPL et associations associées à son fonctionnement et l'évolution de la législation (dont le projet de loi de finances).

Dans le ROB, plusieurs pages sont consacrées aux budgets et aux budgets annexes. Comme cela a été rappelé, ce document semble complet puisque les éléments exigés par l'Etat et la Préfecture sont présents (note adressée par la Préfecture). Chartres métropole développe de nombreuses parties dans ce rapport afin que les élus et les personnes qui s'intéresseraient à cette construction puissent comprendre les principes retenus sur les 3 années étudiées. Aussi et contrairement à ce qui est inscrit dans le rapport, les décisions sont éclairées et l'exécutif fournit des données avant et pendant les commissions et assemblées pour exposer les positions.

Concernant les EPL, le ROB et la note de présentation du budget primitif font mention des projets portés par ces entreprises ou sociétés et les liens avec Chartres métropole. Aussi les impacts financiers sont bien évoqués et sont retracés dans les budgets de la collectivité. Que ce soit en terme de participations, ou d'avances de trésorerie, la collectivité s'attache à être transparente vis-à-vis de ses administrés et de ses élus. Lors des étapes budgétaires, les participations ou avances aux concessions font généralement l'objet de rapport spécifiques ; des conventions sont présentées et font l'objet de vote. Au vu des éléments fournis et communiqués, il ne semble pas justifié d'écrire que « les soutiens financiers prévisibles sont partiellement explicités ». Aussi les élus sont éclairés quant aux projets et aux actions menées avec le partenaire.

Les différents budgets sont présentés, les subventions d'équilibre qui alimentent les budgets annexes sont prises en compte dans le budget principal. Les différentes fiscalités perçues par les budgets sont expliquées.

La consolidation demandée ou la sommation des masses financières de budgets à fiscalité propre avec des budgets liés au budget principal risquent de donner une image globale et floue de ses dépenses et de ses ressources. Elle diluera les informations plutôt qu'elle ne précisera les budgets qui méritent une attention.

Cette demande de la Chambre sera toutefois respectée dans le projet de ROB 2023.

Ainsi et s'agissant de la recommandation 2, à savoir « Accompagner la programmation pluriannuelle des investissements d'une prospective financière consolidée démontrant sa soutenabilité ».

La « nouvelle » stratégie financière demandée par la Chambre, doit également s'appuyer sur un renforcement des missions du contrôle de gestion notamment.

Dans le rapport, il est fait référence dans plusieurs paragraphes aux travaux à entreprendre en matière de contrôle de gestion. Comme cela a été exposé lors des entretiens avec le Magistrat et dans les réponses écrites fournies, la collectivité entendait mettre en place à compter de l'exercice 2021 un service « contrôle de gestion et suivi des satellites » et doté à terme de 3 agents. En effet, la montée en puissance depuis quelques années de l'agglomération et la création de plusieurs Entreprises Publiques Locales nécessitaient que la collectivité se dote d'une unité spéciale et qu'une collaboration soit installée en interne afin d'organiser le processus de circulation des données et informations et de mettre en place les outils nécessaires.

La mise en place d'outils de gestion et de reporting sont ainsi bien prévus. Le suivi des EPL passe notamment par des échanges réguliers avec les différents responsables financiers et directeurs sur l'évolution des activités, des budgets, les actes. La collectivité devrait ainsi améliorer la nécessaire « transparence » vis-à-vis de sa gouvernance (SEM, SPL, GIP et régie). Néanmoins, et contrairement à ce qui est indiqué, la collectivité prend déjà le soin de communiquer à travers ses documents budgétaires, lesquels font état des données et informations essentielles sur les principaux partenaires : le rapport d'orientations budgétaires annuel détaille les organismes existants, les missions, l'activité effectuée, les projets (existence de concessions, de délégation de service public...), les relations financières à prévoir sur l'année comme les avances de trésorerie. Par ailleurs, et au cours de l'année, les services de la collectivité participent également à la production de rapports sur le compte rendu annuel sur les concessions (CRACL), le compte administratif, les bilans d'activité, les rapports des représentants... Les soutiens aux SEM, SPL ne sont donc pas « partiellement explicités ». Quant aux administrés – usagers du service public, ils ont été destinataires sur le mandat précédent d'un cahier spécial visant à présenter de manière pédagogique la gouvernance de Chartres métropole. Les EPL y sont présentés, les objets sociaux, les dépenses et recettes, les participations de la collectivité, la dette... Une version actualisée est en préparation pour septembre prochain.

Le développement des actions des satellites mérite sans doute d'être davantage encore expliqué et rappelé tant en direction des Elus que des citoyens. Dernièrement la loi 3 DS a incité la collectivité à revoir et parfaire ses pratiques. Comme le souligne la Chambre, il est important que tous les représentants au sein des EPL puissent exposer annuellement leurs activités. Les manquements constatés sur 2 années pour quelques entités ne sont aucunement volontaires. Les rapports ont bien été produits mais ont été oubliés dans l'établissement des ordres du jour de l'Assemblée.

Les vérifications préalables seront amplifiées. Il s'agira par exemple de revoir les principes des aides financières prévues et de sécuriser les relations juridiques avec les différents partenaires (EPL et associations).

Un travail est par ailleurs engagé sur la charte de déontologie : ce document décrira les différentes situations possibles et la vigilance à adopter dans certaines circonstances. Les situations de déport (déjà appliquées par Chartres métropole) seront précisées suite à un recensement des différentes missions exercées par les élus notamment. Cette charte sera déclinée pour l'Administration et ses satellites.

Concernant les associations, un travail collaboratif a déjà été instauré pour mieux suivre les subventionnements, les aides indirectes, la communication des documents annuels et la création d'une fiche d'indicateurs de suivi. La collectivité ne doit effectivement pas seulement se suffire de la seule convention de 23 K€. Le suivi plus rigoureux avec notamment une vérification des gouvernances internes et des risques éventuels sera consolidé. Les subventionnements sollicités par les associations auprès de l'exécutif pourront ainsi être complétés par une analyse plus approfondie. Après le passage en assemblée (L'assemblée délibérante appelée à valider une subvention ou une aide proposée par le Président), il conviendra aux services de suivre avec ces nouveaux outils l'association, la réalisation de l'opération, la vie sociale etc....

Le contrôle de gestion intervient de la même manière dans le suivi des dépenses et des ressources. Le reporting qui est aujourd'hui en place doit permettre de retracer efficacement les variations (prévisions – réalisations) et les moyens utilisés. La comptabilité analytique doit être renforcée afin de mieux retracer le coût des services et des activités. Sur certains dossiers, Chartres métropole a déjà engagé cette réflexion. Ainsi sur la mutualisation évoquée dans le rapport transmis, une analyse est en cours en y intégrant les données Masse Salariale. Le contrôle de gestion sur les ressources humaines doit être plus exploité ; il permettra de mettre en valeur les moyens déployés et son évolution. Comme cela est noté, une meilleure communication sur les coûts de la mutualisation permettrait de donner une meilleure visibilité des moyens mobilisés par Chartres métropole. Le soutien aux communes membres pourrait ainsi être précisé.

#### DES AVANCEES A AFFERMIR DANS LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

# 4.1 : La mise en œuvre des services mutualisés est maîtrisée au plan financier mais perfectible en termes de gestion prévisionnelle

La Chambre rappelle à plusieurs reprises que Chartres métropole a connu, durant cette période, plusieurs transformations majeures visant à l'extension de son territoire et à l'exercice de nouvelles compétences.

Du côté de son propre fonctionnement, la Chambre fait également remarquer que l'agglomération a poursuivi et accéléré la démarche de mutualisation de ses services engagée dès 2012.

Le volume et la structure des effectifs ont été bouleversés sous l'effet de ces évolutions.

La Chambre note en effet que les effectifs de l'agglomération ont « quasiment été multipliés par trois... l'intégration accrue des fonctions et des services s'est traduite par une diversification des métiers et des compétences... la mise en œuvre progressive d'un espace professionnel unifié a fait émerger la nécessité de règles de gestion et de rémunération harmonisées... ».

Dans ce contexte de profonds bouleversements, Chartres métropole a su parfaitement maîtriser l'évolution de ses dépenses de personnel. La Chambre signale d'ailleurs que la bonne gestion de l'agglomération dans ce domaine doit être appréciée à l'aune de l'examen des dépenses de personnel de la ville ; les mutualisations de services exigeant une consolidation des données financières en raison des clés de répartition et des règles de remboursement adoptées.

Ainsi, sur l'ensemble de la période sous contrôle, la progression des charges de personnel agrégées entre la Ville et l'Agglomération est inférieure aux évolutions nationales et la trajectoire des dépenses de personnel est contenue.

Après ce constat très positif, la Chambre invite à la vigilance en raison des impacts du Glissement Vieillesse Technicité (GVT).

Pour avoir su maitriser la trajectoire de ses dépenses de personnel dans le contexte de mutations importantes que l'on a décrit ci-dessous, il ne fait aucun doute que la Communauté d'agglomération de Chartres saura :

- Anticiper les effets financiers du GVT positif, très largement automatique et prévisible, dès lors qu'il est la conséquence du système de promotion et d'avancement des effectifs ;
- Tirer profit des effets financiers du GVT négatif qui traduit les diminutions possibles de masse salariale au moment du remplacement des personnels (également appelé effet de Noria).

La Chambre considère sur cette même période que la gestion des ressources humaines se caractérise par un manque de pilotage et une anticipation insuffisante des risques.

A l'appui de ce constat, plusieurs affirmations sont portées.

Il est notamment indiqué dans le rapport que le pilotage est dominé par des considérations financières et que les aspects plus qualitatifs et prospectifs concernant les effectifs n'apparaissent pas dans les DOB, les annexes des ROB et ne sont pas présentées en instance.

Il est exact que les outils présentés lors du contrôle opéré par la Chambre sont essentiellement budgétaires.

Il n'en reste pas moins que l'agglomération s'est dotée d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et s'il est vrai que leur présentation n'est pas effectuée dans les annexes qui accompagnent les documents budgétaires dont le format est très standardisé, il est exagéré d'indiquer qu'ils n'existent pas.

La Chambre a d'ailleurs eu communication d'un certain nombre de documents et outils qui attestent d'un pilotage des ressources humaines orienté vers les questions de l'emploi et des compétences.

Il en est ainsi du répertoire des métiers élaboré en 2019 qui constitue le socle fondateur de la gestion prévisionnelle des ressources humaines de l'agglomération.

Il présente l'ensemble des <u>fonctions</u> exercées par les agents de l'agglomération mais aussi de la Ville, du CCAS et du CIAS. Ces fonctions sont ensuite regroupées autour de <u>métiers</u> quand elles présentent des proximités suffisantes en termes de contenus d'activités et de compétences.

Cet outil permet de déterminer les aires de mobilités possibles entre fonctions et de proposer des parcours professionnels aux agents désireux de diversifier leurs compétences. Cet outil sert également à l'élaboration du plan de formation pluriannuel (parcours formation manager engagé dès 2015 par exemple).

D'autres indicateurs de pilotage sont également suivis et ont fait l'objet de transmission à la Chambre : taux de rotation sur les emplois, projections de départs en retraite à 5 ans par métiers et directions pour ne citer que les plus significatifs.

Ces quelques exemples illustrent l'anticipation de Chartres métropole dans la gestion quantitative et qualitative de ses effectifs.

L'agglomération entend bien poursuivre et approfondir les travaux engagés ainsi que l'y invite la Chambre régionale des comptes.

Elle s'est d'ailleurs dotée d'une équipe de contrôle de gestion en 2021 et les principaux indicateurs et tableaux de bord de la gestion des ressources humaines font désormais l'objet d'une présentation et d'un suivi mensuels.

## 4.2 : Le pilotage du régime indemnitaire et des avantages en nature gagnerait à être renforcé

La période sous contrôle fait apparaître une gestion maîtrisée des primes. Il est même relevé au 31 décembre 2019, une part de ces primes dans la rémunération légèrement inférieure à la moyenne observée dans la fonction publique.

La Chambre relève le maintien de certaines composantes du régime indemnitaire (prime de fonction et de résultats et indemnité d'administration et de technicité) alors que le RIFSEEP aurait dû leur être substitué progressivement.

La Communauté d'agglomération répond qu'elle a fait le choix d'instaurer ce nouveau RIFSEEP d'un bloc et de manière homogène après qu'elle ait finalisé son répertoire des métiers et assuré la cotation de ses postes et que l'Etat ait de son côté publié tous les décrets permettant la transposition et l'application du principe de parité. C'est désormais chose faite, et l'ensemble des décrets liés au RIFSEEP sont appliqués depuis 2020.

S'agissant des avantages en nature, la Chambre relève deux séries d'irrégularité.

La première concerne le logement concédé au directeur général des services au motif que la redevance acquittée est assise sur la valeur cadastrale et non pas sur la valeur locative.

Chartres métropole a pris acte des remarques de la Chambre Régionale des Comptes et déclare désormais au titre d'avantages en nature la différence constituée entre la redevance d'occupation correspondant à la valeur cadastrale et la valeur locative du logement.

La seconde concerne les véhicules de fonction dont la Chambre souhaiterait que les conditions d'attribution soient clarifiées pour préciser notamment si les frais de carburant sont pris en charge.

La Communauté d'agglomération a suivi les préconisations de la Chambre.

Par délibération CC 2022/046 du 5 mai 2022, elle a précisé l'ensemble des frais pris en charge au titre de l'attribution des véhicules de fonction. Cette délibération a par ailleurs été suivie de la notification aux agents concernés de nouveaux arrêtés d'attribution individuels indiquant toutes les dépenses incluses dans l'avantage en nature déclaré.

Concernant particulièrement les frais de carburant, il faut préciser que le choix de l'agglomération de procéder à une évaluation forfaitaire de l'avantage en nature, exprimée en pourcentage du coût d'achat du véhicule (12 % lorsque le véhicule a moins de 5 ans et 9% lorsque le véhicule a plus de 5 ans) intègre, depuis les premières attributions, la prise en charge des frais de carburant ainsi que le prévoient les dispositions de l'article 3 de l'arrêté du 10 décembre 2002.

Il convient cependant de relever que la délibération adoptée et les arrêtés précisés viennent simplement formaliser des éléments déjà pris en compte dans les calculs et déclarations des avantages en nature jusque-là opérés.

## 4.3 : Les règles encadrant les dépenses liées à l'exercice des mandats communautaires doivent être clarifiées

La Chambre indique que les indemnités de fonction des élus communautaires sont conformes aux dispositions arrêtées par le conseil communautaire mais note que les conditions d'emploi et les rémunérations des collaborateurs de cabinet sont entourées de garanties insuffisantes.

Deux situations ont cependant été relevées par la Chambre. La première concernant la rémunération de la directrice de cabinet, la Chambre évoque une prime annuelle en dépassement du plafond de 90% de la prime annuelle du DGS.

Il convient de rappeler que la prime annuelle versée à la Directrice de cabinet est calculée, comme pour tout agent, en référence aux dispositions rappelées dans la délibération n° 17 du 15 mars 2002, et donc tout à fait légalement. Il apparait que selon l'interprétation de la Chambre, la prime annuelle doit évoluer en fonction de celle effectivement perçue par le DGS. Cette interprétation n'était pas jusqu'à présent celle appliquée par Chartres métropole. Ceci sera donc corrigé.

Néanmoins, il faut préciser que le dépassement relevé par la Chambre ne concerne que cette seule composante de la partie indemnitaire. Sur l'ensemble de la période sous contrôle, les montants indemnitaires totaux versés à la Directrice de Cabinet (prime mensuelle et prime annuelle) restent largement inférieurs à 90% de la part indemnitaire servie au Directeur général des services.

La Chambre indique par ailleurs que le conseiller technique a perçu un régime indemnitaire sans que son contrat le prévoie en 2015 et 2016.

L'agglomération répond que la délibération du Conseil communautaire CC 2014/51 créant cet emploi prévoit bien le versement d'un régime indemnitaire et qu'un nouveau contrat a été rédigé aux fins de régulariser la situation dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### 4.3.3. Le suivi des frais de représentation du président doit être renforcé

La gestion de l'IFR du Président suit des choix de bonne administration. Les frais de représentation du Président suivent plusieurs choix de bonne administration, exposés ci-dessous.

En réalité, l'existence d'une enveloppe forfaitaire de 1 500 €/mois, dont l'estimation est sérieuse, proportionnée et frugale, pourrait même être érigée en modèle de gestion.

### D'une part, le montant est inférieur à la moyenne nationale constatée.

- dans les EPCI de même strate, selon les données publiées par Bercy¹, ces frais représentent
   0,19 € par habitant et par an.
- Chartres métropole compte 136 218 habitants. L'IFR du Président de Chartres métropole pourrait représenter un montant annuel de 25 881 €, soit un montant de 2 156 €/mois.
- on observe ainsi que le montant de 1 500 €/mois se trouve inférieur à cette estimation.

D'autre part, **ce montant couvre l'intégralité des frais de représentation**, et donc limite et encadre précisément la représentation du Président. Car dans le cas d'un forfait, c'est bien l'enveloppe qui détermine et limite les frais, contrairement à un système de remboursement sur notes de frais.

- le Président porte sur ses deniers personnels tout dépassement éventuel.
- le Président n'a jamais présenté de note de frais pour remboursement en plus de 21 ans de mandat, ni auprès de la Ville de Chartres, ni auprès de Chartres métropole, ni auprès d'aucune des structures qu'il a présidées ou dont il a été administrateur (SEM, SPL, SEMOP...)
- le Président a fait le choix de ne pas disposer de voiture de service ni de chauffeur attitré. Or, ce poste de dépense représente un montant de 1 000 €/mois. Un chauffeur représente un salaire de 2 700 € brut mensuel. Soit une somme totale de 3 700 €/mois.

La comparaison avec des indemnités de fonction n'a pas de sens car elles ne sont pas liées par nature.

- les indemnités de fonction constituent un traitement encadré par un barème défini à l'article L.2123-23 du CGCT, tandis que l'IFR sert à couvrir des dépenses engagées par le Président dans le cadre de ses fonctions.
- en comparant le montant total des frais de représentation avec les indemnités de fonction, la Cour méconnaît par ailleurs le principe d'écrêtement<sup>2</sup>, qui s'applique au Président qui est également Maire de Chartres.

Sur la proposition d'une **charte définissant un référentiel des dépenses**, il ne s'agit pas d'une suggestion de bonne administration.

- ce choix n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale au motif qu'il ne saurait être exhaustif et constituerait une entrave à l'exercice du mandat.
- le Gouvernement a confirmé récemment qu'il n'envisageait pas d'établir par voie législative ou réglementaire une telle liste de dépenses<sup>3</sup>.

25

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Balances comptables publiées en 2018 sur <a href="https://data.economie.gouv.fr/explore/dataset/balances-comptables-des-communes-en-2018/table/">https://data.economie.gouv.fr/explore/dataset/balances-comptables-des-communes-en-2018/table/</a>

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Cf. l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> QE n° 22023 de M. François Marc (Finistère - Socialiste et républicain), publiée dans le JO Sénat du 02/06/2016 - page 2305

Sur la conservation et la production des pièces justificatives n'est pas cohérente avec le principe de gestion d'un forfait.

- le décret<sup>4</sup> fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales précise que la seule pièce justificative à fournir est la délibération précisant le montant forfaitaire alloué à l'élu lorsque cette indemnité est versée sous forme forfaitaire; la transmission de factures n'étant réservée qu'aux seuls cas dans lesquels les frais de représentation sont versés au réel.
- le Bulletin Officiel des Finances Publiques<sup>5</sup> rappelle que le Conseil d'État<sup>6</sup> a précisé que si l'organe délibérant instaure le principe d'une somme forfaitaire, son versement est non subordonné à la production de justificatifs des frais exposés.
- la CADA<sup>7</sup> a confirmé que le Président n'avait pas à produire ce type de justificatifs.

Sur la base d'estimations réalistes, et afin de clore tout débat futur sur le suivi ou le montant d'une indemnité pour frais de représentation, il conviendrait à terme d'inscrire dans la loi un forfait annuel par habitant, en fonction de la strate de population d'une collectivité, et de sa typologie.

Cette normalisation par le haut permettrait de restaurer une plus grande confiance en la vie publique, sans pour autant constituer une entrave à l'exercice du mandat.

Dans cette attente, le choix d'un forfait frugal de 1 500 € par mois en lieu et place de tout autre système apparaît comme le choix de bonne administration par définition.

Chartres métropole s'acquitte de l'ensemble de ses obligations dès lors qu'elle délibère pour permettre le versement forfaitaire de frais de représentation à son Président et que les sommes versées correspondent au forfait prévu par la délibération, ce que rappelle d'ailleurs la Chambre.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Décret n° 2022-505 du 23 mars 2022

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> BOFIP-GCP-16-0008 du 28/04/2016 à l'attention des directions départementales des finances publiques et comptables publics / Instruction relative aux « PIECES JUSTIFICATIVES DES DEPENSES DU SECTEUR PUBLIC LOCAL »

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> CE Avis 3ème et 8ème sous-sections réunies, 1er février 2006, préfet du Puy-de-Dôme, n° 287656

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Avis de la CADA nº 20202937 du 29 octobre 2020

# UNE STRATEGIE D'ACHAT RESPECTUEUSE DES REGLES FORMELLES MAIS PEU EFFICIENTE

Comme le note la Chambre, Chartres métropole a déployé un effort important de réorganisation de la fonction achat. La collectivité a à cœur de respecter les règles relatives à la commande publique ce qui constitue un préalable nécessaire à toute démarche.

Compte tenu des moyens humains, Chartres métropole a réalisé un travail très satisfaisant et surtout lors d'une période troublée que fut celle de la crise pandémique. Le rapport montre que les procédures sont respectées pour l'échantillon important diagnostiqué pendant la période de vérification.

L'organisation qui est commentée dans le rapport mérite toutefois d'être précisée. Le cloisonnement évoqué et l'impression qui ressort que les computations ne sont pas assurées ou ne sont pas exactes.

L'article L. 2111-1 du code de la commande publique impose à l'acheteur public de définir précisément la nature et l'étendue de ses besoins. L'acheteur est tenu de procéder à une estimation fiable du montant des besoins auxquels les marchés répondent, et de prendre en compte, pour déterminer les procédures de passation applicables en matière de fournitures, la valeur totale des produits qui peuvent être considérés comme homogènes ou constituant une unité fonctionnelle, quel que soit le nombre d'entreprises auxquels il peut être envisagé de faire appel et le nombre de contrats qu'il est envisagé de passer sur une durée minimum d'une année. La définition et l'évaluation du besoin effectué selon ces principes permettent de déterminer quelles procédures de publicité et de mise en concurrence préalables sont applicables.

Chaque acheteur peut ainsi mettre en œuvre une nomenclature d'achats adaptée à ses propres spécificités, qui permette de retracer de manière sincère les dépenses par familles homogènes. Comme cela a pu être exposé, Chartres métropole utilise actuellement la nomenclature CPV (Common Procurement Vocabulary) pour identifier les différentes familles homogènes notamment en matière de services et de fournitures. Elle est également utilisée pour les travaux pour vérifier que la collectivité respecte la bonne procédure notamment pour les divers travaux non rattachés à une opération de travaux spécifique. La codification CPV permet d'identifier des groupes/sous-groupes qui correspondent à l'objet de la consultation (denrées alimentaires, mobiliers) et la classification détaillée interne correspond ensuite aux différents lots présents dans la consultation ou les consultations à rattacher car portant sur des achats homogènes ou une même unité fonctionnelle.

La nomenclature CPV est effectivment assez large mais la collectivité n'utilise qu'une infime partie. La CPV n'est pas utilisée à des fins de fractionnement des procédures. Même si cette dernière contient près de 9455 entrées, elles ne sont pas redondantes et ne permettent pas de se soustraire aux obligations en matière de computation des seuils. Elle permet d'identifier les services et fournitures homogènes dans des thématiques bien défnies. Elle permet l'identification des fournitures et des services ainsi que des travaux. Elle est un outil de contrôle et de justification envers les services techniques pour justifier la prise en compte financière d'autres consultations que la leur et de définir un niveau de procédure plus contraignant.

L'utilisation de la nomenclature CPV présente l'avantage de faciliter le travail de la collectivité et de sécuriser la procédure de passation dans la mesure où le recours à cette nomenclature est imposé par la réglementation pour la rédaction des avis d'appel à concurrence. Bien que cette nomenclature soit large, elle permet d'avoir un spectre complet des différents besoins de Chartres métropole en fonction de l'évolution de ses compétences et des missions qu'elle est susceptible d'exercer. Elle permet ainsi au service marchés et aux différents services pilotes de déterminer le dépassement des seuils.

Le système de GED permet d'avoir en parallèle une vue globale sur les consultations lancées sur l'année et les autres exercices en cas de besoin récurrent. Ainsi il est possible de vérifier la computation des seuils.

La réunion des Marchés publics (RdMP) où sont exposées les différentes procédures permet d'éviter le « cloisonnement » commenté dans le rapport. Ce rendez-vous régulier permet d'engager un échange entre administration (Directeurs généraux de services et pilote du marché et le service marchés) et élus sur les besoins exprimés, sur les différentes familles d'achats concernées, sur la nécessaire compilation des seuils pour des besoins proches, sur la procédure à retenir pour un lancement... La lutte contre le « cloisonnement » des démarches, l'amélioration des process d'achats et la détermination des niveaux de procédures « adaptés » aux besoins (concernant une ou plusieurs collectivités) semblent au contraire être les leitmotivs de cette réunion et de ces rencontres.

La mise en place d'une telle nomenclature propre à Chartres métropole reste toutefois un objectif de l'année 2022-2023. La création de cet outil interne qui sera intégré dans le logiciel financier et/ou à la GED devra permettre à la Communauté d'agglomération, la Ville de Chartres, le CCAS et CIAS de disposer d'un même référencement.

Un projet de groupement de commande est en cours et est inscrit à l'ordre du jour des instances de septembre de ces 4 entités.

Un marché sera conclu sur le fondement de cette convention. Ce projet commun permettra notamment de se doter d'un outil de vérification des seuils (et d'alerte) mais aussi de permettre la mise en place d'items communs à ces 4 entités pour une meilleure gestion de la mutualisation des procédures et des achats en complément de nos groupements de commande. Au dela de ces 4 entités « historiques », il conviendra de regarder si des besoins d'entités extérieures ne devront pas également etre pris en compte. Un recensement des données seront donc a prévoir sur une période plus ou mois longue.

Dans la consultation à lancer, sera également prévue l'intégration d'indicateurs de suivi des procédures et des familles d'achats, des alertes devront exister selon les seuils, des blocages seront installés si des familles n'avaient été indiquées dans le recensement régulier à mener....

Les délais de gestion pourront être retracés et des objectifs d'amélioration fixés. Il convient néanmoins de souligner l'augmentation du nombre de consultations en raison des nouvelles compétences gérées par la communauté d'agglomération et l'extension du périmètre à 20 communes, et d'une exigence renforcée en interne sur les modalités de déroulement des procédures aux pilotes de marchés de la collectivité mais aussi aux collectivités extérieures du fait de la mutualisation ou de l'aide aux communes.

La mise en place de cette nomenclature « mutualisée » nécessitera une formation auprès des différents acteurs de la collectivité afin d'expliquer les objectifs poursuivis. Un recensement régulier (annuel) des différents besoins devra en outre être prévu avec un regard régulier sur les indicateurs en place.

La mise en place de cet outil informatisé permettra de rationaliser le « process » achats tout en lui conférant un haut degré de sécurité juridique.

Dans le rapport est mentionné que la Collectivité utiliserait de manière insuffisante les groupements ou centrale d'achats existantes.

Le service des Achats traite effectivement une partie des achats des collectivités (et pas seulement Chartres métropole). Aussi ce service est au cœur de plusieurs groupements entre collectivités afin de bénéficier des meilleurs prestations et prix. L'utilisation des groupements tels l'UGAP et APPROLYS CENTR'ACHATS sont possibles. La collectivité (contrairement à la Ville de Chartres) ne dispose pas d'une adhésion à Approlys. Sur quelques familles d'achats et notamment suite au COVID, Chartres métropole a sollicité de manière plus importante ces entités (achat de véhicules par exemple).

La collectivité organise et suit par ailleurs (mission de coordonnateur) plusieurs groupements pour différentes activités ou prestations. Aussi dans le cadre de ses besoins et du recensement à établir, il est important de communiquer avec les différentes directions et collectivités membres. Le cloisonnement commenté dans le rapport ne semble pas correspondre à la situation.

Aussi la revue des dépenses mentionnée pourrait être plus ambitieuse. En rapprochant les besoins – les exécutions de la collectivité mutualisée + les entités « extérieures », des expérimentations ou des nouveaux groupements pourraient voir le jour. L'efficience des démarches menées et des achats effectués pourrait raisonnablement y être observée. La mutualisation se construit progressivement dans

ce domaine. Aussi, ce qui peut sembler aujourd'hui comme « insuffisamment exploitées » ne semble pas illustrer la réalité des actions de Chartres métropole.

Une autre « preuve » que Chartres métropole lutte contre l'éparpillement des procédures et le risque d'éclatement des familles d'achats et la nécessité de travailler ensemble, réside dans le fait que la communauté souhaite avoir une vision sur les besoins de ses entreprises publiques locales et satellites. Cette démarche vise à inciter la constitution de groupement ou à consolider des groupements existants. La mise en place d'une Groupement d'Intérêt Economique (GIE) de type « administratif » entre les EPL pourrait comprendre un axe « commande publique » et ainsi permettre de lancer des procédures communes en massifiant les besoins et en obtenant des prestations selon des conditions plus satisfaisantes. La performance de l'achat est donc bien une notion prise en compte par l'exécutif de la collectivité dans ces diverses initiatives.

Comme le rapport le note, le pilotage des achats peut être renforcé et gagner en efficience. Toutefois et à la lecture des explications ci-dessus, force est de constater que la fonction achats de Chartres métropole a su s'adapter à l'achat de produits nouveaux (pharmaceutiques) dans un délai court et ainsi permettre d'assurer la sécurité sanitaire de la population.

La recommandation sera donc appliquée et les services de Chartres métropole travailleront à établir dans les meilleurs délais à retenir une organisation adaptée à la taille de la collectivité et ses mutualisations.

## **CAHIER 2: LES RISQUE ENGENDRES PAR L'EXTERNALISATION**

Ce second cahier s'appesantit sur le choix organisationnel retenu par l'agglomération -consistant en l'externalisation de ses compétences - et passe au crible les risques associés qu'y voit la Chambre.

La collectivité s'attache ci-dessous à rappeler les raisons objectives et factuelles qui l'ont conduite à créer des EPL dans lesquels elle vient encapsuler certaines de ses compétences, requérant tout à la fois une grande technicité (pas toujours présente dans les métiers de la fonction publique territoriale) et une agilité à laquelle ne peuvent prétendre les services internes.

Il est regrettable qu'ainsi la Chambre jette l'opprobre sur un modèle qui, outre qu'il tend à se répandre au plan national, fait la démonstration de ses gains en efficacité, en sécurisation des procédures (rappelons que ces sociétés commerciales sont les plus contrôlées de France), en maîtrise des objectifs et des priorités telles que définies par les collectivités concernées.

Chartres métropole prend donc note du fait que la Chambre confirme sa vision par trop centralisatrice du développement des territoires et sa position contrastée et alarmiste sur les outils que la loi met à leur disposition et dont on peut dire qu'elle est désormais constante.

Cette lecture minimaliste sous-tend manifestement le raisonnement jusqu'au-boutiste du suivi financier des opérations ainsi déléguées. Chartres métropole illustre notamment au fil des pages que contrairement à ce que prétend la Chambre aucune des avances de trésorerie consenties par l'actionnaire majoritaire n'a été abandonnée au profit de l'une ou l'autre des sociétés.

L'information des élus communautaires comme des administrateurs des EPL peut paraître éclatée pour qui est extérieur à la collectivité mais celle-ci sait démontrer qu'elle dispense tout au long de l'année les informations requises par les textes, tout comme dans son rapport d'orientations budgétaires qui est l'occasion d'un point complet sur chaque établissement public local. Sur ce point néanmoins, elle considère la remarque de la Chambre comme un encouragement à faire plus et mieux, ce qui est fidèle à sa volonté de s'améliorer toujours et encore.

Enfin s'agissant de la prévention des conflits d'intérêt, il est rappelé qu'outre les précautions qu'a déjà engagées l'intercommunalité en appliquant de manière extensive la règle du déport, elle travaille à la rédaction d'une charte de déontologie qui sera soumise au vote des élus au cours du dernier trimestre 2022.

A titre liminaire et comme le rappelle la Chambre elle-même dans son rapport d'observations définitives, il n'appartient pas à la Chambre de porter une appréciation sur les choix politiques effectués par Chartres métropole (points 4 et 10). L'opportunité des choix de gestion de la collectivité n'a pas à être appréciée par la Chambre dans le cadre de son rapport : la définition du mode de gestion de Chartres métropole relève d'une stratégie et d'un choix assumé par la collectivité et exposé dans ses budgets annuels (présentation des satellites dans les rapports d'orientations budgétaires et budget primitif).

Chartres métropole a souhaité mettre en place une organisation plus externalisée que par le passé s'appuyant sur une nouvelle forme de collaboration et d'échanges. Comme le rapport le souligne, cette organisation permet notamment de bénéficier des atouts du « secteur privé », tout en préservant un but collectif et d'intérêt général aux interventions des satellites de la collectivité au service d'un projet de territoire, des usagers et administrés.

La collectivité a mis en place des entreprises publiques locales lui permettant d'organiser des services et de construire des projets validés par les élus en assemblées. Cette politique s'est développée progressivement dans le respect des possibilités offertes par la règlementation. Le risque évoqué par une fragmentation de l'action publique (point 7) ne se démontre pas, dès lors que la gouvernance n'est pas éclatée et que la collectivité assure le pilotage desdites entités.

La stratégie soutenue par Chartres métropole n'est donc pas porteuse de risques comme l'indique le rapport, mais est volontaire avec des choix marqués et assumés.

# PLUSIEURS PROJETS INTERCOMMUNAUX CLES ONT ETE EXTERNALISES AUPRES D'ORGANISMES « SATELLITES »

Comme évoqué dans le rapport, Chartres métropole a volontairement installé une organisation « différente » d'autres collectivités en créant plusieurs Entreprises Publiques Locales (EPL) et en confiant (selon les règles de la commande publique) à ces opérateurs des missions et des activités significatives. Ces structures se sont mises en place au fur et à mesure des prises de compétences de Chartres métropole. Ainsi, on a pu noter une accélération de cette structuration depuis 2015 (avec notamment la compétence « Création, aménagement, entretien, installations de réseaux électricité, d'éclairage public, de gaz, de chaleur, de télécommunication, haut débit... » mais aussi par les apports de la loi NOTRE (délibérations de 2016 comme celle du 26/09/2016 sur le Tourisme) ou encore avec les précisions apportées par l'État sur les compétences obligatoires Eaux, Assainissement et Eaux pluviales.

Certaines créations d'EPL répondent à une volonté de gagner en efficacité et de mieux retranscrire les objectifs et les priorités définis par la collectivité. Pour la SPL Transports, la collectivité a entendu contourner une position de monopole sur le secteur à cette période et ou la collectivité se voyait imposer des montants de contributions annuelles excessifs. Aussi, contrairement à ce qui peut être évoqué dans le cahier n° 1, la collectivité dispose bien d'une « stratégie d'achat » puisqu'elle s'interroge dans ses procédures et dans les moyens offerts par la réglementation pour repenser l'organisation de ses services. Les SEMOP ont permis à la collectivité de « s'associer » à une société privée pour des activités spécifiques et essentielles comme la fourniture et la gestion de l'eau potable et l'assainissement.

Enfin, on ne peut oublier que plusieurs activités confiées à ces EPL génèrent des résultats favorables. Contrairement à des Délégations de Service Public (DSP) classiques, les bénéfices réalisés sont partagés au travers de dividendes. Des produits sont donc encaissés par la collectivité ; ils sont parfois significatifs : 1,938 M€ en 2018, 2,606 M€ en 2019 et 2,631 M€ en 2020.

Comme cela a pu être expliqué lors des entretiens avec le magistrat et les échanges durant la vérification, la gouvernance et le suivi effectué par Chartres métropole ont été renforcés en 2020 - 2021. La crise pandémique a pu montrer l'importance de la présence de l'actionnaire majoritaire pour organiser des fournitures de produits, donner des informations sur les dispositions prévues par l'Etat, etc... La création d'un service contrôle de gestion rattaché à la Direction des finances et de la commande publique et le renforcement de la Direction juridique ont également permis de conforter le pilotage.

# LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES SONT INSUFFISAMMENT SECURISES

Dans le rapport communiqué, et notamment dans votre tableau n° 1, la Chambre mentionne plusieurs versements d'avances effectués à des Entreprises Publiques Locales (EPL) ou des partenaires de la collectivité. Il faut rappeler que toutes ces avances ont été versées suite à une délibération de Chartres métropole et de l'établissement concerné, et avec la signature d'une convention précisant notamment les conditions de l'avance et de son remboursement. Le comptable public est sollicité systématiquement pour exprimer son avis sur ces avances.

Les formes juridiques semblent donc bien respectées pour l'ensemble des démarches et l'information des Assemblées et des élus, effectuée : à travers les pages spécifiques consacrées aux EPL dans le Rapport d'Orientations Budgétaires (ROB), dans le budget primitif, dans les rapports présentés en Assemblées relatifs notamment au vote des « aides » qui leur sont destinées. La fragmentation de l'information ne vaut pas absence d'information si l'on prend en compte l'ensemble des données présentées dans les différentes instances ainsi que dans les documents réalisés par les services de Chartres métropole et par les EPL directement concernés. La présentation des comptes rendus annuels pour les concessions et les rapports d'activités ou services rendus par les EPL permettent de consolider les éléments présentés aux élus et aux citoyens. Cet éclatement des éléments d'information dont s'étonne la Chambre n'est en fait que l'application de la réglementation existante, conduisant la collectivité à les adopter à des périodes différentes, et tout au long de l'année.

S'agissant des avances consenties à l'un ou l'autre des EPL, la collectivité n'en a jamais « abandonné » ou perdu (p3).

Comme expliqué ci-dessous, plusieurs avances de trésorerie étaient annuelles (et « non budgétaires » donc sans flux réel dans le budget) et donc remboursées en fin d'année par la structure bénéficiaire. Aussi, certains montants indiqués devraient mentionner que ces sommes ont été reversées. Quelques erreurs persistent néanmoins. Ainsi, on peut indiquer :

### Pour la SPL C'Chartres Tourisme :

En 2017, la somme de 300 K€ a été versée suite à la création de la SPL ; cette somme a été remboursée comme le prévoit la convention. Par ailleurs, une subvention d'investissement non évoquée dans le tableau a été prévue de 50 K€ (CC2017-155).

En 2018, la somme de 150 K€ a été versée suite à la délibération BC 2018-248 et a été remboursée.

En 2019, ce n'est pas 300 K€ qui ont été versés mais 150 K€ et conformément au vote du bureau communautaire (BC 2018-248), cette somme a été restituée.

En 2020, une somme de 300 K€ a été votée suite à la délibération BC 2019-231. Cette somme ne figure pas dans le tableau, il est indiqué 0. La somme a été remboursée comme cela est prévu dans la convention.

Les avances accordées à la SPL ont donc toutes été remboursées en dépit de la crise majeure que fut l'année 2020 pour le secteur du tourisme.

### Pour le CIAS de Chartres métropole :

En 2019, une avance de 100 K€ a été prévue suite à la délibération BC 2019-125. L'avance a été remboursée en fin d'année comme le prévoit la convention.

En 2020, il est indiqué 0 dans le tableau. Comme en 2019, une avance de 100 K€ a été votée (BC2019-232). La somme avancée a été remboursée en fin d'année.

Pour le CIAS, les avances ont donc bien été toutes remboursées.

Dans le tableau, la Régie Chartres Métropole Traitement et Valorisation n'est pas évoquée. Or, comme le CIAS (entité publique), cette régie a bénéficié d'avances de la part de Chartres métropole. Les différentes avances effectuées ont toutes été remboursées en fin d'année comme : BC2018-216 pour 3,5M€, BC2019-229 pour 3,5 M€.

### Pour la SEMOP Assainissement :

En 2019, le 1M€ a été versé conformément à l'avenant 3 à la Délégation de Service Public (CC2019-118) ; il s'agit d'un premier paiement lié aux travaux réalisés dans le cadre de la Tranche ferme. Ce n'est donc pas une avance.

La SEMOP a toutefois bénéficié en 2019 d'une avance de 1 M€ qu'elle a remboursé fin 2019 selon les termes de la convention et de la délibération BC 2019-216.

#### Pour la SEM Chartres métropole Innovations Numériques :

La somme d'1 M€ qui figure dans le tableau concerne une avance en compte courant d'associés. Ce montant a été remboursé par la SEM en mai 2019 et comme le prévoyait la convention signée en 2017 (CC2017-063).

#### Pour la SEM SYNELVA:

Les mouvements constatés dans les colonnes 2017 et 2018 sont essentiellement liés au capital de la nouvelle SEM issue de la dissolution d'un ancien syndicat (SEIPC). Les écritures effectuées et les comptes utilisés sont retracés dans un protocole et son avenant puis dans des délibérations rédigées en lien avec la Direction départementale des finances publiques : on peut ainsi noter que 4,121 M€ et 1,3 M€ sont comptabilisés sur le compte 261 « capital ». 95 862 € ont été inscrits sur le compte 266 avec une délibération spécifique (CC2017-211) et suite à plusieurs échanges avec la Trésorerie de Chartres Métropole et la DDFIP.

Il convient de souligner que, pour la mise en place de la SEM, une avance de trésorerie « non budgétaire » avait été prévue dans la délibération BC 2017-002 pour 3 M€. La somme avancée a été remboursée par la structure à la fin de l'année 2017 selon les modalités de la convention.

#### Pour la SPL Chartres Aménagement :

Trois budgets de la collectivité ont notamment prévu des avances ou des versements à la SPL. Contrairement aux interprétations du rapport et comme vu précédemment, les flux financiers sont suivis et ne sont pas « abandonnés ».

Ainsi, **le budget principal** verse au titre des « avances » les subventions perçues du Département pour le Fonds Départemental Investissement (FDI). Le tableau joint permet de constater que sur les 4 M€ versés entre 2017 et 2020, l'agglomération a reçu du département la même somme annuelle. Là encore, ces reversements sont analysés et votés en Assemblée de Chartres métropole, de la Ville de Chartres, de la SPL Chartres Aménagement et du département. Le FDI a bénéficié à la concession Pôle Gare et tous les encaissements sont fléchés dans le compte rendu annuel de la SPL. Les sommes sont donc bien fléchées vers le projet d'investissement pour lesquelles elles sont prévues.

Des avances de trésorerie annuelles « non budgétaires » puis budgétaires (à compter de 2021) ont été votées à destination de la SPL, conformément aux délibérations et conventions afférentes. Ces avances de trésorerie annuelles ont été remboursées. Elles sont nécessaires dans le cadre de ces concessions en raison des décalages existants précisés dans les CRCAL des opérations. On peut citer :

CC2017-110 avance pour le Pôle Gare pour 10 M€ pour 2017, remboursée en fin d'année 2017.

CC2017-222 avance pour le Pôle Gare pour 10 M€ en 2018 complétée de 5 M€ (CC2018-086), remboursée fin 2018.

BC 2017-026 avance pour le PNE de 5M€ pour 2017, remboursée fin 2017.

BC 2018-247 avance pour les Pôles Ouest pour 6 M€ en 2019, remboursée fin 2019.

BC2019-230 avance pour les Pôles Ouest pour 6M€ en 2020, remboursée fin 2020.

Outre ces avances « annuelles » et spécifiques aux concessions, il existe des avances qui peuvent être remboursées à des dates précises et dépassant parfois le cadre d'une année. Là encore et selon les conventions votées, les avances sont restituées à la fin de la période. On peut ainsi évoquer :

CC2017-153 avance pour le Parc d'Archevilliers accordée en 2017 pour 800 K€ et remboursée fin 2020.

CC2017-174 avance pour le CM101 de 2,5 M€ accordée en 2017 (BC2020-017), remboursée fin 2021.

Les avances de trésorerie de la collectivité (annuelles ou à durée plus longue) répondent à des difficultés de trésorerie soulignées dans les comptes rendus annuels de concession et notamment dans les annexes financières (décalage entre vente de terrains sur une zone d'activités et l'acquisition puis l'aménagement des terrains concernés).

Dernièrement, Chartres métropole a pu régulariser des opérations pour le portage foncier Lucé-Luisant. Suite à l'achèvement de cette convention, Chartres métropole a pu recevoir les terrains. Les sommes versées au titre des avances ont pu être reprises. La valorisation des terrains a été effectuée suite à un bilan de l'opération. Une délibération a exposé les comptabilisations (CC2021-068).

Le **budget Annexe du complexe culturel et sportif** a lui aussi vu des versements vers la SPL pour anticiper l'achat du futur terrain d'assiette de l'équipement. En 2019, ces avances ont été régularisées afin d'être imputées sur le bon compte budgétaire puisque le terrain est devenu la propriété de la collectivité (BC 2019-184). Cette avance a donc disparu sur ce budget.

Dans le cadre des aménagements liés au projet du Bus à Haut Niveau de Service et aux travaux concernant la dalle multimodale et ses accès, **le budget annexe Transports** est sollicité. La concession du Pôle Gare comprenant plusieurs équipements publics à réaliser en lien avec les transports, ce budget annexe prévoit des versements à la SPL Chartres Aménagement. Il convient de rappeler que ce budget est suivi actuellement selon la nomenclature M4 et que cette dernière ne dispose pas de tous les comptes existants dans la M14 ou l'actuelle M57. En 2023-2024, ce budget annexe pourra prévoir des articles budgétaires identiques à ceux du budget principal. Aussi, des subventions d'équipement liés au projet « transports » pourront être versées et les comptes « d'avances » ne seront plus utilisés.

Comme dans les paragraphes précédents, tous les versements effectués respectent les principes des votes des Assemblées et de la présentation d'une convention et d'avenants. Concernant le financement des aménagements « transports » du Pôle Gare et au regard des équipements qui y seront présents, le Conseil communautaire a adopté une première délibération le 14 décembre 2015 (CC2015-141). Les phases de financement ont été actualisées chaque année grâce à un avenant et en lien avec le vote des budgets de Chartres métropole. Les avenants rappellent les divers versements effectués et le cadre afférent. En 2018, une convention de financement conclue avec la Région Centre-Val de Loire a permis d'obtenir un soutien majeur dans toute cette opération permettant l'accessibilité totale des sites modernisés. Suivant l'avancée des chantiers et des équipements sollicités par Chartres métropole, la SPL a donc bénéficié « d'avances ». Là encore, il ne s'agit pas de sommes abandonnées ou versées « sans contrepartie » puisque ces versements permettent la réalisation d'équipements publics qui in fine reviendront à la collectivité.

Au fur et à mesure de la réception prochaine des biens immobiliers, des opérations comptables seront à prévoir entre reprises-restitutions sur les comptes d'avances et valorisation des biens sur l'article comptable « final » (et selon un montant défini à partir des états de travaux communiqués par le concessionnaire). Pour entrer dans le patrimoine de la collectivité, ces biens seront ainsi identifiés à leur prix et grâce aux interventions effectuées par la SPL depuis plusieurs années selon les missions et objets

définis dans le traité de concession et ses avenants. Le cadre financier tenu dans chaque concession recense à la fois les ressources mais aussi les dépenses comptabilisées selon la nature des biens réalisés (exemple passerelle, voiries d'accès...).

Enfin, concernant la consolidation d'avances en compte courant d'associés, là encore les délibérations et les procédures ont été respectées. On peut constater dans le tableau ci-dessous que plusieurs avances ont été remboursées et qu'elles faisaient bien l'objet d'un suivi. Les consolidations effectuées pour la SEM Chartres Développements Immobiliers (CDI) ou la SPL Chartres métropole Energies respectent les conditions fixées par la réglementation. Le complément apporté au capital avait notamment pris en compte la présence d'investisseurs sur le secteur privé pour la période évoquée ou encore que la collectivité et son EPL étaient dans le champ concurrentiel. Ainsi pour la SEM CDI et suite à une délibération du 11/04/2013 définissant une avance en compte courant d'associés de 3,08 M€, une partie fut effectivement consolidée en 2015 pour 2 M€ (délibération du 12/11/2015). Le reste de l'avance renouvelée, fut remboursé partiellement par délibération du 28/06/2017 (CC2017-064) pour 434 990 €.

				VERSEMENT	'S EFFECTUES PA	R CHARTRES MET	ROPOLE SUR LA	PERIODE (cf. Cah	ier 2 - Page 14 - T	ableau n°1)	
				2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	COMMENTAIRES
(14326) CHARTRES AMENAGEMENT SPL	(01) BUDGET PRINCIPAL AGGLO	D 2	16 261			4 660 000.00	0.00				participation Jardin Entreprise (1 206 350 €) et Archevilliers (3 453 650€)
,			6 266				1 000 000.00		2 000 000.00	1 000 000.00	FDI département versé projet Pole GARE - recettes perçues en 13
		D 2	6 266								participation Jardin Entreprise
			7 274	2 049 000.00	1 449 000.00	1 449 400.66					convention portage Lucé Luisant - régularisé en 2021 opération patrimoiniale
		D 2	7 274	2 700 000.00							avance Guerlain La Ruche
		D 2	7 274		10 000 000.00						avance PNE
		D 2	7 2764				1 110 000.00				participation CM101
		R 2	7 274		5 000 000.00	5 000 000.00					Remboursement Avance
	(06) TRANSPORTS URBAINS	D 2	6 266			4 000 000.00	7 700 000.00	7 000 000.00	20 657 000.00	14 525 000.00	Avenants votés pour le Pole GARE
	(06) TRANSPORTS URBAINS	D 2	6 266				30 000.00				versement batiment SNCF
	(06) TRANSPORTS URBAINS	D 2	6 266					21 100 000.00			avances 2018 Prêt CDC - Banque des territoires - Convention SUBVENTIONS Région
	(11) COMPLEXE CULTUREL ET SPORTIF	D 2	16 266				1 200 000.00	620 000.00			Avances versées - régularisations effectuées terrain CCS Opération patrimoniale en 2019
Total dépenses	•	1		4 749 000.00	11 449 000.00	10 109 400.66	11 040 000.00	28 720 000.00	22 657 000.00	17 602 159.00	
Total recettes					5 000 000.00	5 000 000.00					Remboursement Avances
		Ţ,							•		
											avances de Trésorerie annuelles effectuées au 01/01/N et remboursées en fin d'année N
(23004) CHARTRES METROPOLE EAU	(01) BUDGET PRINCIPAL AGGLO	n n	16 261		400 000.00		1				capital
(23004) CHANTRES METROPOLE EAU			7 2764		400 000.00	5 700 000.00		-			soulte anticipation fin de contrat 2025
Total dépenses	(VZ) END FOTABLE	10 12	.1 2104		400 000.00	5 700 000.00					Source annucleation in the contract 2023
Total recettes		$\dashv$	_		400 000.00	3 700 000.00		-			
Total recettes		_	_								
(23045) CHARTRES METROPOLE INNOVATIONS NUMERIQUE	(01) BUDGET PRINCIPAL AGGLO	D 2	10 201		140 000.00		398 757.47	1			capital
(23045) CHARTRES METROPOLE INNOVATIONS NUMERIQUE	(UI) BUDGET PRINGIPAL AGGLO		6 261		140 000.00		1 000 000.00	-			avance en compte courant
			7 272			333 463.00	1 000 000.00				obligations
			16 261			333 403.00			1 000 000.00		remboursement avance compte courant
			7 272				333 463.00	-	1 000 000.00		annulation acquisition obligations
Total dépenses		n z	.1 212		140 000.00	333 463.00	1 398 757.47	-			amulation acquisition obligations
Total recettes		$\dashv$	_		140 000.00	333 403.00	333 463.00	-	1 000 000.00		
Total recettes							333 403.00		1 000 000.00		
(24047) SPL CHARTRES METROPOLE ENERGIES	(01) BUDGET PRINCIPAL AGGLO	lo lo	16 261		400 000.00		4 618 000.00	1			capital
(24047) SPE CHANTINES MET NOPOLE ENERGIES	(UI) BUDGET PRINGIPAL AGGLO		7 274		400 000.00	2 000 000.00	4 0 10 000.00				The state of the s
Total dépenses		D Z	1 214		400 000.00	2 000 000.00	4 618 000.00				avance en comple courant
Total recettes		$\dashv$	_		400 000.00	2 000 000.00	4 010 000.00				
Total receites											
(28265) SPL C CHARTRES TOURISME	(01) BUDGET PRINCIPAL AGGLO	n 6	16 261		1			1	80 000.00		capital
Total dépenses	(UI) BODGET FRINGIFNE MODEO	D 2	.0 201						80 000.00		capital
Total recettes		$\dashv$							00 000.00		
Total receites											
(A22766) CIAS CHARTRES METROPOLE	(01) BUDGET PRINCIPAL AGGLO	n b	04 20415321		ı		1	1		150 000 00	subvention d'investissement
(ALLOW) ON O STREETHEO METHOT OLL	(VI) DODULT I TIMOTI PLINOLO		04 2041621				62 000.00		35 000.00	130 000.00	subvention d'investissement
Total dépenses		"	EUTIUET				62 000.00		35 000.00	150 000.00	powronnou a mounoud HOIS
Total recettes		$\dashv$					UL 000.00		00 000.00	100 000.00	
1011111001100											
(A23428) CHARTRES METROPOLE ASSAINISSEMENT	(01) BUDGET PRINCIPAL AGGLO	n b	16 261		1		600 000.00	1			capital
(ACTION OF PROPERTY OF THE PRO	(05) ASSAINISSEMENT		7 2764				000 000.00		1 000 000.00		versement
Total dépenses	(VO) / NOTHING CHICK!	10 6	1107				600 000.00		1 000 000.00		rotoman
Total recettes		$\dashv$			+	+	550 000.00		. 550 000.00		
		_	-1		ļ.						

#### L'INFORMATION SUR LES ORGANISMES SATELLITES EST INSUFFISANTE

Le cahier n° 2 évoque une information insuffisante qui nuirait au pilotage global vis-à-vis des EPL.

Dans les paragraphes précédents, la collectivité a pu montrer qu'elle dispensait tout au long de l'année une information dans ses Assemblées et comme le prévoit la réglementation. Elle prévoit également des pages spécifiques dans son ROB et dans sa communication institutionnelle pour relater son organisation avec ses « satellites ».

Les documents budgétaires reprennent en principe les données et engagements pris avec les EPL. Vous notez que certaines données étaient partiellement indiquées (SPL CME) et les modifications ont été effectuées.

L'amélioration de la transmission des éléments, des précisions à apporter dans certains rapports ou comptes rendus, un contrôle plus régulier sur les données financières des EPL à l'actionnaire majoritaire (s'interroger plus régulièrement sur des écarts ou dépassements) ont été signalés dans le rapport. Il est important de souligner que le contrôle de gestion et la Direction juridique ont déjà renforcé les vérifications. Un reporting financier trimestriel des données financières des EPL est actuellement en cours. Les budgets et les activités sont ainsi suivis et les EPL sont interrogées. Ces travaux vont effectivement permettre d'anticiper les réunions annuelles sur les comptes exécutés des EPL ; des corrections pourront être prévues si des écarts sont détectés par exemple.

Les rapports 2020 (prise d'acte en 2021) des représentants ont été densifiés en informations. La Chambre souligne ces efforts notamment pour 2 sociétés. Les rapports 2021 (prise d'acte en 2022) devraient tous respecter ce nouveau cadre et même être complété suite à un travail collaboratif avec la Fédération des EPL. La loi 3DS et son décret d'application devrait apporter de nouvelles précisions sur le contenu.

Le contrôle de gestion approfondira ses analyses dans le cadre d'une approche par les risques. La connaissance des EPL permettra de construire cet outil au travers de plusieurs axes comme la dette, les types de ressources, le personnel...

Comme le signale la Chambre, les travaux des services contrôle de gestion et suivi des satellites et du service juridique ne doivent pas se limiter à la seule production de tableaux réguliers, mais que ces derniers engagent un travail prospectif d'analyses et des échanges réguliers avec les EPL. Ces différents travaux vont participer à un nouveau dialogue avec les Etablissements.

Ces démarches diverses participeront à un meilleur pilotage des EPL et à une anticipation de circonstances particulières détectées à cette occasion.

# LES CARENCES DANS LA PREVENTION DES CONFLITS D'INTERETS FRAGILISENT LA GOUVERNANCE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

S'agissant de la prévention des risques de déontologie, de manière générale et au-delà du respect des obligations règlementaires, il convient de rappeler que les collectivités territoriales disposent d'une grande souplesse quant au choix des modalités les mieux adaptées pour prévenir les risques déontologiques. A cet égard, la mise en place d'un code de bonne conduite en tant qu'un instrument de cette prévention est à l'entière appréciation de la collectivité.

A cet égard, Chartres métropole a entrepris dès 2021 d'appliquer des règles de déport des élus, avant même la publication et les clarifications apportées par la loi dite « 3DS » parue le 21 février 2022. Il en est systématiquement fait mention dans les délibérations adoptées par Chartres métropole et soumises au contrôle de légalité. Dans un souci de transparence, cette mention sera désormais également indiquée sur le recueil des actes administratifs, comme conseillé par la Chambre, même si cela ne relève d'aucune obligation.

Cette démarche s'inscrit parfaitement dans le cadre du renforcement des obligations de prévention des conflits d'intérêt des élus locaux issu de la loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS »).

A cet égard, il peut être rappelé que la loi « 3DS » prévoit que les élus désignés par leur collectivité territoriale pour participer aux organes de décision d'une entreprise publique locale ne pourront être considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt, lorsque la collectivité délibèrera sur une affaire intéressant l'entreprise publique concernée. Ils devront toutefois se déporter lorsque l'assemblée délibèrera sur l'attribution à cette personne morale d'un contrat de la commande publique, d'une des aides financières listées par la loi et notamment d'une subvention ou sur leur propre désignation ou rémunération.

Par ailleurs, les services de Chartres métropole accompagnent les élus par le biais de formations / d'actions de sensibilisation régulières (une formation a ainsi eu lieu le 22 mars dernier). En parallèle, le service juridique veillera à la bonne application des prescriptions de la loi 3DS en matière de déport de vote et de débat, et les services de Chartres métropole ont déjà mis en place une cartographie des risques qu'il conviendra de faire évoluer régulièrement.

Enfin et par ailleurs, la mise en place d'une charte de déontologie est en préparation et devrait être adoptée lors du dernier trimestre 2022.

Dans son analyse, la Chambre rappelle que l'article L. 225-21 du Code de commerce précise qu'il est interdit pour une personne physique d'exercer simultanément plus de cinq mandats d'administrateur de sociétés anonymes. Il en va de même s'agissant des mandats de membre du conseil de surveillance des sociétés anonymes (art. L225-77 du Code de commerce). Enfin, la limitation à cinq du nombre de mandats « *est applicable au cumul de sièges d'administrateur et de membre du conseil de surveillance* » (art. L225-94 du Code de commerce).

La Chambre note que les mandats de président, de directeur général, de directeur général unique, de membre du directoire ou d'administrateur d'une société d'économie mixte locale, exercés par un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales ne sont pas

pris en compte pour l'application des règles relatives au cumul des mandats sociaux (article L225-95-1 Code de commerce).

Toutefois, la Chambre conclut que « cette dérogation ne s'applique expressément qu'aux mandats relatifs aux « sociétés d'économie mixte locale » (SEML) au sens strict. Elle n'inclut pas dans son champ d'application les sociétés relevant des titres III (les sociétés publiques locales) et IV (les sociétés d'économie mixte à opération unique) du livre V de la première partie du CGCT.

La lecture faite par la Chambre des dispositions précitées apparaît trop restrictive, et même erronée s'agissant des textes applicables aux SPL et SEMOP.

En effet, l'article L. 1531-1 du CGCT relatif aux SPL dispose :

« 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. Elles peuvent également exercer leurs activités pour le compte d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national sur laquelle au moins un de leurs membres exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce.

Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au titre II du présent livre. »

De son côté, l'article L. 1541-1 du CGCT énonce :

« I. – Dans le cadre de ses compétences autres que l'exercice de missions de souveraineté, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales peut créer, avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après une mise en concurrence dans les conditions définies à l'article L. 1541-2, une société d'économie mixte à opération unique.

La société d'économie mixte à opération unique est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales dont l'objet unique est :

- 1° Soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ;
- 2° Soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ;
- 3° Soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

Cet objet unique ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat.

Le contrat peut inclure la conclusion, entre la société d'économie mixte à opération unique et la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales, d'un bail emphytéotique administratif nécessaire à la réalisation de son objet.

Un syndicat mixte, constitué sur le fondement de l'article L.5721-2, incluant un établissement public de l'Etat ou un établissement public local disposant d'un domaine public fluvial, peut créer une société d'économie mixte à objet unique dans les conditions prévues pour les collectivités territoriales ou leurs groupements au présent titre.

II. – Sous réserve du présent titre, la société d'économie mixte à opération unique revêt la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et par le titre II du présent livre. Elle ne peut pas prendre de participation dans des sociétés commerciales.

III. – Les statuts de la société d'économie mixte à opération unique fixent le nombre de sièges d'administrateur ou de membre du conseil de surveillance dont dispose chaque actionnaire. Ils sont attribués en proportion du capital détenu, ce nombre étant, le cas échéant, arrondi à l'unité supérieure.

Le président du conseil d'administration ou du conseil de surveillance est un représentant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.

La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales détient entre 34 % et 85 % du capital de la société et 34 % au moins des voix dans les organes délibérants. La part de capital de l'ensemble des actionnaires opérateurs économiques ne peut être inférieure à 15 %.

IV. – La société d'économie mixte à opération unique est dissoute de plein droit au terme du contrat avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales ou dès que l'objet de ce contrat est réalisé ou a expiré. »

Il ressort de la lecture des dispositions applicables aux SPL et aux SEMOP (passages en gras ci-avant), que ces deux sociétés :

- Sont soumises aux dispositions du Livre II du Code de commerce ;
- Sont soumises également aux dispositions du Titre II du Livre V du Code général des collectivités territoriales.

#### Pour rappel:

- Le livre II du Code de commerce régit le statut « Des sociétés commerciales et des groupements d'intérêt économique » et englobe les articles L210-1 à L253-1 ;
- Le Titre II du Livre V du Code général des collectivités territoriales régit le statut « Des sociétés d'économie mixte locales » et couvre les articles L1521-1 à L1525-3.

En conséquence, les SPL et les SEMOP sont des structures qui admettent la forme de sociétés anonymes, qui sont soumises au régime juridique des SEM et qui bénéficient des mêmes dérogations que celles accordées aux SEM.

Par la suite, le rapport précise que : « Seuls les mandats « exercés par un représentant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales » sont exemptés de la règle de cumul. Les administrateurs désignés dans le cadre de participations croisées ne sont pas concernés par la dérogation prévue à l'article L. 225-95-1 du code de commerce »

Or, les articles L. 225-77 et L. 225-94 du Code de commerce se réfèrent à l'interdiction du cumul de mandats de personnes physiques dans les sociétés anonymes à directoire ou à conseil d'administration.

La conclusion ne prend pas en compte l'exception prévue par le dernier alinéa de l'article L. 225-95-1 du Code de commerce.

### En résumé:

 Les SPL, conformément à l'article L. 1531-1 du CGCT sont des sociétés créées sous la forme de sociétés anonymes. Cette disposition renvoyant au Livre II du Code de commerce (relatif aux SA), une SPL peut être une SA à directoire ou à conseil d'administration (moniste ou dualiste);

- La seule particularité d'une SPL tient au fait de l'identité de ses actionnaires, qui doivent tous être des collectivités territoriales. Les autres règles relatives à son organisation et au fonctionnement de ses organes dirigeants sont celles relatives aux SEM, puisque l'article L. 1531-1 du CGCT renvoie au Titre II du Livre V du CGCT, relatif aux SEM;
- Les organes de gouvernance d'une SPL sont composés des collectivités territoriales et de leurs groupements exclusivement (à cause du statut particulier de la SPL) ;
- Toutefois, conformément aux articles L. 225-20 et L. 225-47 du Code de commerce, sous peine de nullité, les associés personnes publiques doivent être représentées au sein des organes de gouvernance par une personne physique ;
- La responsabilité civile des élus incombe à la collectivité locale ou au groupement dont ils sont mandataires au sein de la SPL (Cass.Com.25 juin 1991. Lebas, req. n° 88-14323). En effet, ils ne font que représenter la collectivité ou le groupement, véritable administrateur. A ce titre, l'article L.1524-5 du CGCT instaure une obligation pour le mandataire de rendre compte de son mandat à sa collectivité ou à son groupement mandant, au moins une fois par an. Lorsque les représentants ont été désignés par l'assemblée spéciale, cette responsabilité incombe solidairement aux collectivités territoriales ou aux groupements membres de cette assemblée.
- Le dernier alinéa de l'article L. 225-95-1 du Code de commerce, se référant aux SEM, mais applicable aux SPL et aux SEMOP par les renvois des articles L. 1531-1 et L. 1541-1 du CGCT, permet de ne pas tenir compte des mandats donnés aux personnes physiques, désignées par les collectivités afin de les représenter au sein des organes de gouvernance de ces structures, dans les calculs relatifs à la règle de cumul de mandats.

L'analyse développée nous apparait non fondée juridiquement. Chartres métropole interrogera à cet égard la direction générale des collectivités locales.

L'illustration des mandats du Président, de la vice-présidente chargée de la politique de l'habitat, et du vice-président en charge des finances, respectivement présenté sous forme de tableaux fait ressortir que ces trois élus, mandatés par leurs collectivités respectives, assuraient la représentation de celles-ci dans plusieurs structures.

La plupart de leurs mandats, concernant la représentation de leurs collectivités et non pas une participation en leur nom personnel, ne doivent pas être pris en compte pour l'application de la règle de cumul de mandats.

Néanmoins, il convient de préciser que Jean-Pierre GORGES n'est plus administrateur de la SPL Chartres Aménagement depuis le mois de juillet 2021.

Enfin, concernant la présence de cadre dirigeant dans les EPL, qui seraient incompatibles avec leur statut d'agent public, il convient de souligner que ces cumuls d'activité ont été opérés dans les règles statutaires de la mise à disposition ou du cumul d'activité. Ces dispositions ont été mises en place afin d'assurer un contrôle analogue et une expertise technique indispensable au démarrage de ces structures, et sans jamais affecter l'exercice de leurs fonctions. Ces mises à disposition ont ainsi pris fin lors du recrutement des compétences requises au sein des EPL.

#### **CHAPITRE 5**

## LES PARTENARIATS VISANT A VALORISER L'IMAGE DE MARQUE DU TERRITOIRE

#### **APPELLENT UN SUIVI ETROIT**

La sécurisation des relations avec les partenaires est essentielle pour la collectivité. Il en est de même pour les relations que peuvent nouer les satellites avec le secteur associatif. La collectivité a commencé à établir des grilles sur le suivi de ses associations et afin que les conventions ne soient pas l'unique cadre à observer régulièrement.

Les actions entreprises dans le cadre de la « marque des territoires » doivent suivre les procédures de la collectivité afin que les éventuels risques soient détectés le cas échéant. Des conventionnements plus complets en dispositions comprenant notamment des retours d'informations sur les structures aidées et sur les projets financés seront ainsi prévus.

Les services de Chartres métropole (contrôle de gestion, service juridique, chargée de mission « association ») pourront intervenir auprès des EPL pour les conseiller dans les articles à prévoir et sur les données à recevoir avant, pendant et après le versement effectué à l'association. Des contacts seront également pris avec la Fédération des EPL afin de disposer des meilleurs conseils en la matière et ainsi prévoir dans les futurs cadres les éléments essentiels évitant tous aléas juridique ou de gestion.





Fraternité

## **LIAISON AUTOROUTIÈRE A154-A120**

RÉUNION DU COMITÉ DE PILOTAGE DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 2022



# 1. Le projet A154-A120

2



## Le projet

#### **Objectifs**

- Améliorer la sécurité et le cadre de vie des habitants
- Améliorer les complémentarités entre les modes pour le transport de marchandises et soutenir l'économie agricole
- Soutenir les mutations de l'économie, renforcer la cohésion de la Région Centre-Val de Loire et le développement harmonieux des pôles de Chartres et de Dreux



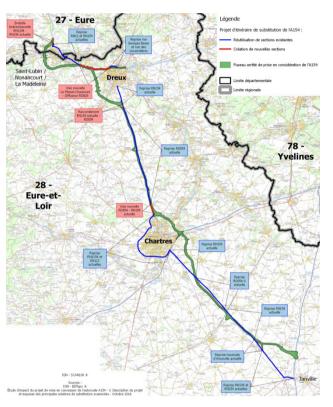


## Le projet

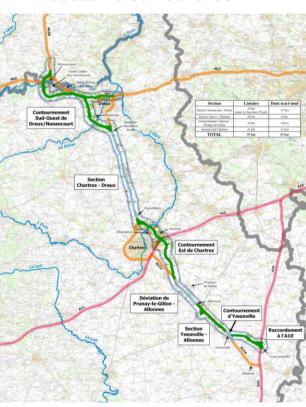
## Grandes caractéristiques techniques

- Autoroute à 2x2 voies
- Longueur de l'infrastructure autoroutière : 97 km dont 67 km en tracé neuf
- 4 viaducs: 619 m (Eure), 700 m (Avre), 132 m et 1000 m (Blaise)
- 1 itinéraire de substitution

#### Fuseau et itinéraires de substitution



#### Fuseau voies nouvelles





## Le projet

#### Un projet concerté

- 2009 2010 :
  - débat public sur le projet d'achèvement de l'aménagement de la RN 154 par mise en concession autoroutière
  - nomination par la commission nationale de débat public d'un garant de la concertation et de l'information du public la concertation et l'information du public ont été poursuivies jusqu'à l'enquête publique sous l'égide de ce garant
  - mise en place du comité de suivi du projet, composé du garant ainsi que de représentants de l'État, des collectivités, du milieu économique dont le milieu agricole et d'associations
- 2012 : première phase de concertation avec le public sur le fuseau préférentiel
- 2014 2015 : seconde phase de concertation avec le public sur le tracé préférentiel
- 2016 2017 : enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique

Et déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'État du 4 juillet 2018

Par une décision intervenue le 10 juillet 2019, le Conseil d'État a par ailleurs rejeté les recours introduits sur ce décret réaffirmant l'utilité publique du projet.

Le <u>dossier des engagements de l'Etat</u> a été publié en juillet 2019.



## Le dossier des engagements de l'Etat

Le dossier publié en juillet 2019 :

- présente les engagements pris par l'État en faveur du cadre de vie des riverains et des habitants, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du développement économique.
- résulte des propositions faites par l'Etat dans le cadre des études et réponses formulées dans le cadre de la procédure de déclaration d'utilité publique et dans la décision de DUP et ses annexes.
- prévoit la mise en place d'un comité de suivi des engagements de l'Etat qui veillera au respect des engagements de l'État tant au niveau des études de détail que des travaux

L'ensemble des engagements pris par l'État s'imposera au futur concessionnaire, qui sera chargé de les mettre en œuvre.

Le concessionnaire assurera, pour le compte et sous la supervision de l'État, la réalisation, l'exploitation et l'entretien de la future autoroute.

Son rôle sera notamment de :

- définir l'emprise définitive du tracé au sein de la bande de DUP et d'étudier le projet définitif ;
- poursuivre le travail de concertation engagé par l'État, auprès des propriétaires impactés, des collectivités et autres partenaires du territoire afin de réduire localement les effets du projet ;
- conduire les procédures d'acquisitions foncières nécessaires à la réalisation du projet ;
- mener les démarches visant à obtenir les autorisations postérieures à la DUP (loi sur l'eau, espèces protégées, etc.).



## Le dossier des engagements de l'Etat

Le dossier présente par grandes thématiques :

- les mesures prévues destinées à éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement humain et l'environnement naturel, réduire les effets n'ayant pu être évités et, le cas échéant, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits.
- les mesures de suivi et d'accompagnement afin soit d'évaluer l'efficacité des mesures mises en œuvre, soit d'engager des actions complémentaires destinées à renforcer les effets des mesures déjà mises en œuvre.

Le principe du recours à un concessionnaire amène l'État à formuler des engagements comme étant des objectifs de résultats, et non des objectifs de moyens. Le concessionnaire aura in fine la charge de concevoir le projet technique définitif, et de préciser les solutions techniques les plus pertinentes pour respecter les engagements pris.

Les engagements pris en phase chantier et en phase exploitation portent sur les grands enjeux suivants :

- La protection des sols, des eaux superficielles et souterraines, en particulier la protection des captages d'alimentation en eau potable et la prévention contre les risques d'inondations,
- La protection de l'environnement naturel : les habitats, les espèces animales et végétales, les continuités écologiques et les zones humides,
- La protection du milieu humain et notamment la consommation des espaces agricoles et forestiers,
- Le cadre de vie des habitants dont les nuisances sonores et la qualité de l'air,
- Le paysage et le patrimoine naturel et historique pour les riverains, et tout particulièrement la protection des vues sur la cathédrale de Chartres.

Le dossier est accessible sur le site Internet de la DREAL Centre-Val de Loire : <a href="https://www.centre-val-de-loire.developpement-durable.gouv.fr/dossier-des-engagements-de-l-etat-A154.html">https://www.centre-val-de-loire.developpement-durable.gouv.fr/dossier-des-engagements-de-l-etat-A154.html</a>



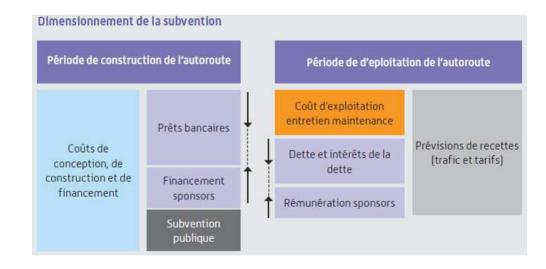
## 2. L'équilibre général de la concession



## Equilibre général d'une concession autoroutière

#### Dans le cadre d'une mise en concession autoroutière

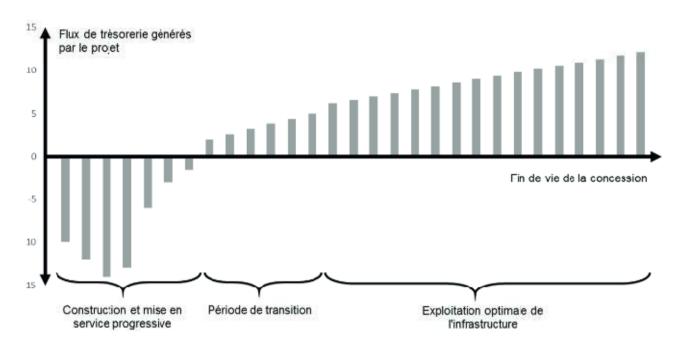
- l'État confie la maîtrise d'ouvrage de son infrastructure à un tiers appelé concessionnaire qui finance, aménage, entretient et exploite l'infrastructure
- En contrepartie, le concessionnaire perçoit auprès des usagers un péage qui lui permet de couvrir ses dépenses
- Si les recettes perçues sont insuffisantes pour couvrir ses dépenses, des concours publics sont nécessaires pour équilibrer la concession



NB : plusieurs mécanismes sont prévus dans les contrats de concession afin de s'assurer que le futur concessionnaire ne puisse bénéficier d'une rémunération qui ne corresponde pas à l'équilibre du contrat lorsque les résultats financiers excèdent fortement les prévisions initiales



## Equilibre général d'une concession autoroutière





## Rappel des hypothèses DUP

#### Hypothèses des études préalables

- Coût global estimé à 769 millions d'euros HT (valeur janvier 2015)
- Hypothèses péage : 11 ct €<sub>2012</sub> HT pour les VL et 37 ct €<sub>2012</sub> HT pour les PL
- Péage fermé sauf sur deux sections où le péage est ouvert :
  - Entre l'extrémité Nord du projet et le diffuseur de Saint-Lubin-des-Joncherets
  - Entre le futur nœud autoroutier de Vert-en-Drouais et la rocade Est de Dreux

#### Subvention d'équilibre

- L'étude financière préalable a conduit à l'estimation d'une subvention d'équilibre de 55,7 M€ (valeur janvier 2015) :
- Répartition de la subvention État/Collectivités à parité avec :
  - une participation État limitée à 30 millions d'euros
  - 50% CD Eure-et-Loir / 25% Communauté d'Agglomération Chartres Métropole / 25% Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux



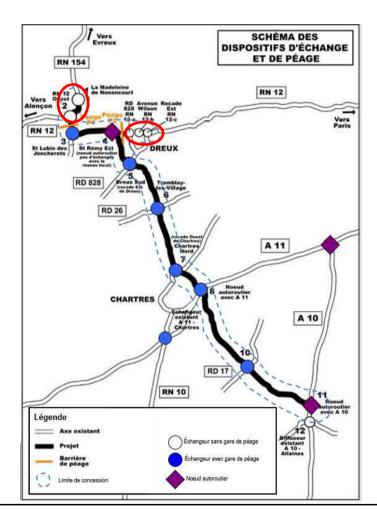
## Péage fermé / ouvert

#### Système fermé

Il s'agit du système de péage de droit commun. Le montant de péage collecté est proportionnel à la distance réellement parcourue par l'usager. L'infrastructure doit donc être équipée de systèmes permettant d'identifier le trajet effectué par l'usager (en section courante et/ou sur les diffuseurs) entre son point d'entrée sur le réseau concédé et son point de sortie.

#### Système ouvert

Il fonctionne selon le principe de la facturation forfaitaire par tronçon. Dans un tel système, le coût du trajet n'est donc pas strictement proportionnel à la distance parcourue par l'usager et certains trajets peuvent en outre être effectués hors tarification. Dans ce système, l'usager rencontre, au cours de son trajet sur le réseau concédé, un ou plusieurs points de tarification auxquels sont associés un montant forfaitaire. L'infrastructure doit donc être équipée de systèmes permettant d'identifier les points de tarification franchis par l'usager.



12



## 3. La procédure de mise en concession



## Grandes étapes de la procédure

#### Phase candidature

• Avis de concession : janvier 2022

• Réception des candidatures : 2 juin 2022

• Analyse et admission des candidatures

#### Phase offre

- Envoi du dossier de consultation des entreprises
- Élaboration des offres par les candidats
- Réception des offres
- · Analyse des offres et négociations
- Désignation du concessionnaire attributaire pressenti

#### Phase administrative

- Avis de l'Autorité de Régulation des Transports
- Avis du Conseil d'État

- Soit environ 3 ans entre la publication de l'avis de concession et l'entrée en vigueur du contrat de concession
- Puis, suite à l'entrée en vigueur du contrat de concession : une phase d'environ 4 ans de conception et de construction avant la mise en service de l'infrastructure



## Sécurité juridique de la procédure

#### Nécessité de :

- garantir l'égalité de traitement des candidats à la concession
- préserver l'intégrité de la procédure compétitive
  - → Ceci impose une communication très restreinte pendant toute la durée de la procédure de mise en concession

#### En phase de préparation du DCE :

- Accord sur texte et dispositions de la convention de financement avec les cofinanceurs
- Information sur le calendrier global

#### En cours de préparation / analyse des offres :

La sécurité juridique de la procédure prévaut, aucun échange n'est prévu en phase d'offres En cours de procédure, avant l'attribution, avec les cofinanceurs :

Bouclage du financement des concours publics sur la base du montant issu de l'appel d'offres

En fin de procédure, avant la signature du contrat, avec les cofinanceurs :

Signature de la convention de financement

15



# Principe de communication éventuelle avec les candidats

- En cas de prise de contact par un candidat, il est possible d'accéder à sa demande mais à condition de respecter le principe d'équité de traitement entre les différents candidats :
  - Le choix de recevoir un candidat implique de ne pouvoir refuser la demande d'un autre
  - L'information (données) à laquelle peut avoir accès un candidat doit être accessible aux autres : une information est soit confidentielle (et donc inaccessible à tous), soit considérée publique/communicable (et donc accessible à tous ceux qui en feraient la demande)
- L'État concédant demande aux collectivités et organismes ainsi contactés de bien vouloir le mettre en copie des éventuelles réponses faites et de lui faire communication des pièces/document s éventuellement remis



# 4. Modalités d'association des acteurs locaux



## **Instances**

Les principales modalités de gouvernance du projet envisagées sont les suivantes :

- · Comité des cofinanceurs
- Comité de pilotage
- Comité de suivi des engagements de l'État composé des représentants de l'État, des collectivités locales concernés, des administrations, des acteurs socio-économiques dont le milieu agricole, et des représentants associatifs



# Merci





Le Président soussigné certifie que le compte-rendu de la présente délibération a été affiché dans les délais légaux

Secrétariat Général

### REPUBLIQUE FRANÇAISE

## COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CHARTRES METROPOLE

#### Conseil Communautaire

### EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS

#### Séance du 16 juillet 2020

#### **DELIBERATION N°CC2020/027**

Conférence des Maires - Création

Nombre de Conseillers en exercice: 109 L'an DEUX MILLE VINGT, le 16 juillet à 10h00, le Conseil Communautaire légalement convoqué, s'est réuni dans la salle Ravenne Chartrexpo Av. Jean Mermoz à Chartres, sous la présidence de M. Jean-Pierre GORGES, Président.

Date de convocation: 10/07/2020

Présents: 98

Votants: 108

"Cette décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal Administratif d'Orléans dans un délai de 2 mois à compter de notification ou de sa publication, en application de l'article R 421-1 du Code de Justice Administrative." juridiction biais du portail « public à l'adresse Stéphane LEROY. suivante www.telerecours.fr

Etaient présents : Mme Aline ANDRIEU, M. Philippe BARAZZUTTI, M. Thomas BARRE, M. Gérard BESNARD, M. Benjamin BEYSSAC, M. Paul BINEY, M. Dominique BLOIS, Mme Badiha BOUNOUADAR, M. Jean-Claude BRETON, M. Alain BOUTIN, Mme Nicole BRESSON, Mme Corinne BRILLOT, Mme Rita CANALE, M. Jean-Marc CAVET, M. Michel CHARPENTIER, Mme Virginie CHAUVEL, M. Michel CIBOIS, M. Maurice CINTRAT, Mme Brigitte COTTEREAU, Mme Marie-Pierre DAVID, M. Olivier DE SOUSA, M. Eric DELAHAYE, Mme Hélène DENIEAULT, Mme Karine DORANGE, M. Kamel EL HAMDI, Mme Emmanuelle FERRAND, Mme Elisabeth FROMONT, M. Philippe GALIOTTO, M. Claude GALLET, M. Didier GARNIER, M. Gaël GARREAU, M. Jean-Pierre GORGES, Mme Florence GOUSSU, M. Frédéric GRAUPNER, M. Jacques GUILLEMET, M. Quentin GUILLEMAIN, Mme Emilie GUILLEMIN, M. Hervé HARDOUIN, M. Thomas LAFORGE, M. Jean LAMOTHE, M. Patrick LE CALVE, M. Pascal LECLAIR, M. Marc LECOEUR, M. Christophe LETHUILLIER, M. Richard LIZUREY, Mme Annick LHERMITTE, M. Serge LE BALC'H, M. Olivier MARCADON, M. Franck MASSELUS, M. Bertrand MASSOT, M. Rémi MARTIAL, M. Guy MAURENARD, Mme Isabelle MESNARD, Mme Martine MOKHTAR, M. Eric MOULIN, M. Christian PAUL-LOUBIERE, M. Gilles PEAN, M. Fabrice PELLETIER, M. Dominique PETILLON, Mme Catherine PEREZ, M. Jean-Louis PHILIPPE, Mme Mylène PICHARD, M. Gilles PINEAU, M. Jean-François PLAZE, M. Romain ROUAULT, M. José ROLO, Mme Josiane SAISON, M. Denis-Marc SIROT-FOREAU, M. Olivier SOUFFLET, M. Dominique SOULET, M. Mickaël TACHAT, M. Max VAN DER STICHELE, Mme Agnès VENTURA, Mme Bénédicte VINCENT, M. Alain BELLAMY, M. André BELLAMY, M. Guillaume BONNET, Mme Michèle BONTHOUX, Mme Marie BOURGEOT , M. Aziz BOUSLIMANI, M. Victor-Franck BRIAR, M. Alain CHOUPART, M. Benoît DELATOUCHE, Mme Amandine DUNAS, M. Pascal EDMOND, M. Jacky GAULLIER, M. Florent GAUTHIER, M. Daniel GUERET, Mme Maria JEBLI-CHEDEVILLE, M. Emmanuel LECOMTE, M. Christophe LEROY, M. Philippe MAISONS, M. Jean-Paul RAFAT, Mme Jacqueline ROBBE, M. Etienne ROUAULT, M. Ladislas VERGNE.

La Etaient representés : M. Vincent BOUTELEUX par pouvoir à M. Bertrand MASSOT, Mme Mathilde BRESSY par pouvoir à M. Emmanuel LECOMTE, Mme Soumaya DARDABA par pouvoir à M. Florent GAUTHIER, M. Thierry administrative peut DESEYNE par pouvoir à Mme Hélène DENIEAULT, Mme Mayléa EDMOND par pouvoir à M. Aziz BOUSLIMANI, être saisie par le Mme Sophie GORET par pouvoir à Mme Karine DORANGE, Mme Jacqueline MARRE par pouvoir à M. Jacques GUILLEMET, M. Pierre-Marie POPOT par pouvoir à M. Alain BELLAMY, Mme Isabelle VINCENT par pouvoir à M. Télérecours citoyen Guillaume BONNET, M. Laurent LHUILLERY par pouvoir à Mme Isabelle MESNARD.

accessible au M. Philippe BAETEMAN représenté par Mme Sylvie LEHOUX, Mme Evelyne LAGOUTTE représenté par M.

Etait excusé: M. Jérôme PAVARD.

Conformément à l'article L2121-15 du Code Général des Collectivités Territoriales, il a été procédé à la nomination d'un secrétaire de séance désigné au sein du Conseil.

Monsieur Ladislas VERGNE, ayant obtenu la majorité des suffrages, a été désigné pour remplir cette fonction qu'il a accepté. Bernard ORTS, Directeur Général des Services, qui assistait à la séance, lui a été adjoint à titre d'auxiliaire.

Du registre des délibérations du Conseil de Chartres Métropole a été extrait ce qui suit :

M. GORGES expose,

Aux termes de l'article L5211-11-3 du code général des collectivités territoriales, la création d'une conférence des Maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sauf lorsque le Bureau de l'établissement comprend déjà l'ensemble des Maires des communes membres.

Cette conférence des Maires qui rassemble l'ensemble des maires du territoire communautaire est présidée par le Président de l'EPCI.

Elle se réunit, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du Président de l'établissement public de coopération intercommunale, chaque fois que nécessaire ou dans la limite de quatre réunions par an ou à la demande d'un tiers des Maires. Chaque Maire y dispose d'une voix quelle que soit la taille de sa commune.

La conférence des Maires, organe d'orientation stratégique, est amenée à remplacer le comité des maires institué à Chartres métropole en 2011. La conférence des Maires est le garant de l'équilibre territorial, du respect de la souveraineté des communes, du partage des décisions et de la recherche du plus large consensus.

Il est donc proposé de créer une conférence des Maires composée de l'ensemble des Maires des communes.

## LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE, après en avoir délibéré, à l'unanimité , 1 délégué communautaire ne prend pas part au vote

**PROPOSE** la création d'une Conférence des Maires composée de l'ensemble des Maires des communes de Chartres Métropole.

Date d'envoi en préfecture : 23/07/2020 Date de retour préfecture : 23/07/2020

Identifiant de télétransmission: 028-200033181-20200716-lmc144258-

DE-1-1

Pour expédition certifiée conforme, Pour le Président et par délégation, Le Directeur Général des Services,

Bernard ORTS





#### LE COMPTE FINANCIER UNIQUE : Les comptes de votre collectivité deviennent plus faciles à lire

#### Présentation à l'usage des élus locaux

Votre collectivité participe à l'expérimentation du compte financier unique ou « CFU ». Vous allez bientôt délibérer, pour la première fois, sur ce nouveau document qui remplace le compte administratif et le compte de gestion. Voici quelques repères pour y voir plus clair.

#### Les documents annuels sur les comptes : comparatif « avant / après » le CFU

#### AVANT, à la fin de chaque exercice :

- Le maire ou le président de la collectivité et ses services préparent le compte administratif ;
- Le comptable de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) prépare le <u>compte de</u> <u>gestion</u> ;
- Avant le 30 juin de l'année suivante, l'assemblée délibérante approuve les deux documents. L'un comme l'autre comporte des états volumineux, pas toujours faciles à lire, et partiellement redondants.

#### À PRÉSENT, avec le CFU:

- Le maire (ou le président de la collectivité) et le comptable de la DGFiP élaborent ensemble le « compte financier unique » ;
- Le CFU présente une information financière rationalisée et simplifiée, plus facile à lire ;
- La confection du CFU est entièrement dématérialisée, ce qui facilite le travail des services;
- Grâce au CFU, les doublons qui existaient entre le compte administratif et le compte de gestion ont disparu;
- Pour l'assemblée délibérante, le calendrier de vote est inchangé.





#### Un CFU adapté à votre collectivité

Quatre maquettes de CFU sont à la disposition des collectivités, en fonction de leur taille et de leurs habitudes de vote du budget :

- un CFU pour les collectivités de plus de 3500 habitants qui votent leur budget par <u>nature</u>
- un CFU pour les collectivités qui votent leur budget par fonction
- un CFU simplifié pour les collectivités de moins de 3500 habitants
- un CFU pour les services publics à caractère industriel et commercial

Ces quatre maquettes ont toutes la même structure, en 4 parties :

I. Informations générales et synthétiques

II. Exécution budgétaire

III. États financiers

IV. États annexés

#### Ce qui ne change pas avec le CFU

L'objectif du CFU est de rendre l'information financière plus simple et <u>plus lisible</u>. Vous retrouverez donc dans le CFU les informations fondamentales qui vous permettront de voter en connaissance de cause.

#### Ce qui change avec le CFU... en mieux!

Dans un seul document, le CFU, vous allez trouver à la fois des données d'exécution budgétaire et des informations patrimoniales : ces données se complètent pour vous permettre de mieux apprécier la situation financière du budget concerné.

- Dans la <u>partie I</u> (Informations générales et synthétiques), vous trouverez des **informations clés** comme : des ratios synthétiques dont deux nouveautés : le taux d'épargne nette et le calcul de la capacité de désendettement ;
- Une nouvelle présentation des résultats de l'exercice ;
- Le bilan et le compte de résultat synthétiques ;
- Le rappel des taux d'imposition votés, avec les produits perçus.

La lecture de l'exécution budgétaire modernisée (en <u>partie II</u> du CFU) se complète d'une **vision** patrimoniale (partie III).

Le bilan présente notamment la valeur des biens immobilisés, le niveau des créances et des dettes en fin d'exercice. Vous pourrez donc approfondir l'analyse au-delà de la vérification du respect des autorisations budgétaires données.

Les « états annexés » (en partie IV) apportent des informations complémentaires budgétaires, comptables ou de gestion.

Ils correspondent à certaines annexes des comptes administratifs. Par mesure de **simplification**, des états qui ne sont plus jugés utiles ont été supprimés, pour mettre en lumière les informations les plus pertinentes.

Avec une procédure de confection du CFU entièrement dématérialisée, des **contrôles automatisés** de cohérence se font entre les données de l'ordonnateur et celles du comptable de la DGFiP, ce qui simplifie les travaux des services en amont. Si malgré tout des discordances subsistaient, elles apparaîtraient avant la page des signatures du CFU.

La confection de ce document **commun** s'appuie sur un **travail collaboratif** simplifié entre les services de la collectivité et ceux du comptable public (dans le respect de leurs prérogatives respectives) qui pourra servir, si nécessaire, de levier à la fiabilisation de la qualité des comptes.

#### Le contenu-type d'un CFU

#### I) Informations générales et synthétiques

Une vue panoramique sur les principales données : ratios, résultats globaux et bilans synthétiques

#### II) Exécution budgétaire

C'est le compte rendu de l'exécution budgétaire : la « vue d'ensemble » (grands équilibres) est fournie par l'ordonnateur (maire ou président de la collectivité) et les « vues détaillées » sont apportées par le comptable de la DGFiP.

#### III) États financiers

C'est la vision patrimoniale : le bilan (qui présente le patrimoine), le compte de résultat (qui explique comment le patrimoine a évolué au cours de l'exercice clos) et l'annexe (celle-ci uniquement pour les collectivités qui expérimentent la certification des comptes)

#### IV) États annexés

Des précisions que vous trouviez précédemment dans les annexes du compte administratif. Seuls les états conservant une pertinence sont retenus dans le CFU.

#### Vous disposez ainsi de focus sur :

- des questions budgétaires (vérification de l'équilibre, présentation croisée nature / fonction, détail des subventions ou gestion pluriannuelle, etc.)
- des sujets comptables (état de la dette, des provisions ou d'engagements au-delà de l'exercice

#### Une expérimentation, et ensuite?

L'expérimentation du CFU porte sur un, deux ou trois exercices entre 2021 et 2023. Plusieurs centaines de collectivités y participent.

Le Gouvernement devra rendre au Parlement un bilan sur l'expérimentation au plus tard le 15 novembre 2023. À cette fin, votre collectivité sera invitée à donner son opinion sur ce nouveau format de comptes, notamment par voie de questionnaire.

Le temps d'expérimentation permet aussi de préparer le CFU susceptible d'être généralisé à partir de 2024, si le législateur le décide ainsi.

2024 est ainsi l'horizon commun avec les autres grands projets de modernisation du cadre budgétaire et comptable (généralisation du référentiel M57, dématérialisation, certification des comptes ou dispositifs alternatifs).

Pour aller plus loin: <a href="https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/experimentation-du-compte-financier-unique-cfu">https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/experimentation-du-compte-financier-unique-cfu</a>



Les publications de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures BP 2425 45032 Orléans Cedex 1 Tél. : 02 38 78 96 00

 $\underline{centreval deloire@crtc.ccomptes.fr}$