



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SOCIÉTÉ PUBLIQUE LOCALE CHARTRES AMÉNAGEMENT (Département d'Eure-et-Loir)

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 les 11 et 12 janvier 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 UN CADRE D'INTERVENTION À SÉCURISER.....	8
1.1 L'objet social de la SPL est adapté à la réalisation des compétences de ses actionnaires et à l'évolution de leurs besoins	8
1.2 Le fonctionnement de la SPL doit associer davantage l'ensemble des actionnaires en vue d'une évaluation préventive et partagée des risques	10
1.2.1 Les garanties de transparence vis-à-vis des assemblées d'actionnaires sont à renforcer.....	10
1.2.2 Le conseil d'administration doit se donner les moyens d'exercer effectivement ses missions de surveillance et de contrôle.....	13
1.2.3 Les modalités d'exercice de la direction générale ne sont pas entourées de garanties suffisantes pour prévenir les risques de conflits d'intérêts	21
2 UNE ACTIVITÉ INSUFFISAMMENT PILOTÉE	26
2.1 Les activités sont conformes au cadre légal et statutaire, à l'exception de celles liées à l'image de marque de la société.....	26
2.1.1 Les opérations d'aménagement et les études confiées à l'entreprise sont conformes à son objet social.....	26
2.1.2 La valorisation de l'image de marque de la société ne présente qu'un lien indirect avec l'objet social	29
2.2 Les modalités du contrôle analogue sont insuffisamment sécurisées	29
2.2.1 Plusieurs études ont été indûment soustraites aux règles de mise en concurrence, faute d'être soumises à un contrôle effectif des collectivités adjudicatrices	29
2.2.2 Les actionnaires minoritaires ne sont pas à même d'exercer une influence décisive sur les décisions essentielles de la société	32
2.3 L'exécution des opérations d'aménagement emporte des risques financiers et juridiques significatifs.....	34
2.3.1 Les opérations d'aménagement concédées à la société se caractérisent par des cycles d'investissement longs sur des emprises foncières importantes, intégrant le plus souvent la construction d'équipements publics.....	35
2.3.2 Les opérations du pôle gare et du plateau nord est concentrent les principaux défis financiers et opérationnels à relever pour le modèle d'affaires de la société	36
2.3.3 La conduite du programme des cessions des ZAC de la roseraie, du jardin d'entreprises et des pôles ouest doit être mieux suivie et anticipée.....	48
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE PRÉOCCUPANTE.....	55
3.1 Les documents comptables délivrent une image fidèle des risques financiers, à l'exception des pertes sur opérations qui n'ont pas été provisionnées	55
3.2 L'exploitation demeure déficitaire alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée.....	55
3.3 Les besoins financiers croissants de la société ont été comblés par des « avances » des personnes publiques actionnaires	57

3.3.1	L'octroi de prêts par les collectivités actionnaires, majoritairement sans rémunération, dissuade la société d'améliorer la performance de sa gestion	57
3.3.2	Les différés de remboursement des « avances » conduisent à reporter le besoin de financement dans le temps, sans y apporter de réponses structurelles.....	60
3.4	La SPL pourrait être confrontée à une situation d'emballement de sa dette, si ses déséquilibres financiers persistent	61
4	DES CHOIX DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES QUI FRAGILISENT LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ	63
4.1	La SPL supporte un niveau de dépenses de personnel proche d'autres entreprises du secteur, mais se distingue par la structure de ses effectifs	63
4.1.1	La société ne s'écarte pas des références du secteur en ce qui concerne le poids des rémunérations, leur évolution et leur distribution.....	63
4.1.2	La SPL accueille, parmi ses cadres dirigeants, des agents des collectivités actionnaires « en temps partagé » ou d'anciens cadres publics de haut niveau.....	65
4.2	Le recrutement d'agents publics « en temps partagé » et d'anciens cadres publics de haut niveau emporte un risque de confusion entre l'intérêt social de la société et les finalités des collectivités actionnaires	66
4.2.1	Le recrutement d'agents publics par une société publique locale est soumis à des règles visant à préserver ses intérêts et son objet statutaire	67
4.2.2	Le recrutement du DGS de la ville de Chartres et de Chartres Métropole comme directeur délégué est porteur de risques pour la SPL.....	70
4.2.3	Le recrutement d'agents publics des collectivités actionnaires sur des postes d'expertise de haut niveau est susceptible de générer un biais dans le circuit d'aide à la décision	72
4.3	L'accompagnement et un dialogue social mis en œuvre au sein de la SPL garantissent une meilleure gestion prévisionnelle des compétences	74
5	DES ACHATS SÉCURISÉS MAIS COMPORTANT ENCORE DES MARGES D'EFFICIENCE	76
5.1	La société apporte une attention satisfaisante à la formalisation des achats, mais insuffisante à la définition des besoins	76
5.2	Des groupements de commandes réalisés sous forme d'accords-cadres permettraient de tirer parti d'économies d'échelle	77
	ANNEXES	79

SYNTHÈSE

Créée le 7 septembre 2009, la société publique locale (SPL) Chartres Aménagement réalise des opérations d'aménagement, des constructions et des études liées à ces opérations. Les 21 concessions d'aménagement dont elle assure l'exécution présentent une durée moyenne de 13 ans. Elles ont commencé entre 2009 et 2011 pour les plus importantes d'entre elles. Le contrôle couvre une période où la société entre dans une phase avancée de son exploitation : au 31 décembre 2019, les opérations concédées ont atteint 60 % de leur durée contractuelle en moyenne.

Le capital social de la SPL, d'un montant inchangé de 5,85 M€ sur la période, est détenu à hauteur de 53,7 % par la ville de Chartres, de 46 % par Chartres Métropole et de 0,3 % par seize communes membres de cette communauté d'agglomération. Au 31 décembre 2019, la société emploie 32 salariés et enregistre un chiffre d'affaires de 26,8 M€. Son actif avoisine 170 M€, dont 154 M€ au titre des stocks de biens en cours d'aménagement.

Le recours à une SPL en matière d'aménagement urbain et foncier présente un double avantage. Cet outil d'intervention spécialisé peut à la fois tirer parti de la liberté conférée par le droit privé et garantir à ses actionnaires publics la maîtrise du programme des opérations, au regard de leurs objectifs de développement économique ou d'équilibre du logement. Il permet également de bénéficier du régime des prestations intégrées. Par son actionnariat intégralement public, et sous réserve de respecter des garanties de transparence, cette entité s'assimile aux services propres des personnes publiques qui l'ont constituée pour l'application des règles de la commande publique. Des opérations peuvent ainsi lui être confiées en dérogeant aux règles de publicité et de mise en concurrence.

Ce choix de gestion exige cependant une organisation équilibrée et des contrôles effectifs. Le manque de transparence au sein de la société ne permet pas de sécuriser son cadre d'intervention. Le contrôle exercé par les organes statutaires demeure largement formel. L'information donnée aux actionnaires sur la gestion des concessions, leur situation de trésorerie et l'avancement des programmes fonciers ne permet pas d'apprécier en totalité les risques encourus. Le cumul de mandats sociaux et de fonctions électives implique un effort de transparence accru ainsi que des règles claires de déport et de suppléance. La direction de la société rend insuffisamment compte de son action au conseil d'administration ainsi qu'aux actionnaires minoritaires qui ne sont pas à même d'exercer une influence décisive sur les principales orientations de l'entreprise.

Cette organisation défailante contribue à fragiliser l'activité et le modèle d'affaires de la SPL. Les cessions de biens aménagés accusent des retards conséquents alors que la société a dû exposer des dépenses très importantes pour le lancement des travaux. Ce décalage temporel, inévitable s'agissant de cycles d'aménagement longs, est accru par le défaut d'anticipation sur les perspectives commerciales. Pour cinq concessions couvrant 80 % des enjeux financiers, à savoir les opérations du pôle gare, du plateau nord-est, du jardin d'entreprises, des pôles ouest et de la roseraie, le manque de pilotage rend peu probable un rattrapage en l'état.

Pour le pôle gare, la priorité donnée aux équipements publics (pôle multimodal, complexe culturel et sportif, passerelle au-dessus des voies ferroviaires) a conduit à la réduction des ambitions sur le programme commercialisable. Les besoins de financement non anticipés ont dû être comblés au coup par coup au moyen « d'avances » (70 M€ au 31 décembre 2019), sans s'assurer qu'elles ne surcompensaient pas les coûts des équipements publics. Certaines ont

été abandonnées à la société qui n'était pas en mesure de les rembourser, faute de recettes propres. Pour le plateau nord-est, une nouvelle programmation a dû être définie à la suite de l'échec du projet de centre commercial initialement prévu. Par ailleurs, les faibles perspectives de débouché sur les pôles ouest hypothèquent les prévisions de recettes. Enfin, l'état du marché, notamment du fait de la suroffre immobilière, rend difficile le comblement des retards de commercialisation et des moins-values des opérations du jardin d'entreprises et de la roseraie.

Au-delà des projets relevant du cœur de métier de la société, certains s'écartent de son objet social, sans motif commercial évident. Ainsi la conclusion d'un contrat de parrainage sportif, à des fins de promotion et de mise en valeur de l'image de marque, apparaît sans lien manifeste avec l'intérêt social, tout en étant onéreuse.

Ces difficultés pèsent sur la situation financière de la société. Son exploitation est déficitaire sur l'ensemble de la période. Sa trésorerie a été abondée par les deux principales collectivités actionnaires jusqu'à 13,9 M€ de la part de la ville de Chartres et 79,9 M€ pour Chartres Métropole fin 2019, soit respectivement 45 % et 155 % de leurs ressources fiscales respectives. Ces liquidités, mises à disposition de la société sur une durée supérieure à un an et le plus souvent sans intérêts, tendent à devenir un mode de financement récurrent qui, faute d'accélération des entrées en recettes, fait courir un risque d'emballement de la dette.

La gestion des ressources humaines a contribué à fragiliser le pilotage de l'activité. La société a recruté des cadres dirigeants des collectivités actionnaires ou des agents publics antérieurement investis de fonctions de surveillance ou de contrôle de la SPL. Si la démission des agents concernés a permis de mettre un terme à ce risque de confusion entre l'objet social de l'entreprise et les intérêts de la ville de Chartres ou de Chartres Métropole, il n'existe toujours aucun dispositif de prévention (code de bonne conduite, procédure d'alerte éthique, référent dédié aux questions de conformité, etc.). La chambre invite la SPL à se doter sans attendre d'un dispositif visant à détecter et à prévenir les situations à risque au plan déontologique.

En ce qui concerne les risques en matière d'achat, des progrès ont été réalisés dans la formalisation des procédures. Des évolutions récentes marquent la volonté de l'entreprise de professionnaliser le processus de mise en concurrence. Cependant l'examen d'échantillons de marchés révèle une évaluation des besoins insuffisamment structurée, une approche cloisonnée par opération et un faible recours à des achats mutualisés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Garantir un contrôle conjoint de l'ensemble des actionnaires sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la société.

Recommandation n° 2 : Actualiser les bilans (financiers, immobiliers, fonciers et commerciaux) des opérations d'aménagement et garantir la transparence de leur suivi.

Recommandation n° 3 : Définir et mettre en œuvre les actions et outils permettant de maîtriser les risques identifiés des opérations d'aménagement menées et en assurer le suivi périodique.

Recommandation n° 4 : Tenir un plan de trésorerie pluriannuel et consolidé.

Recommandation n° 5 : Instaurer un dispositif visant à détecter et à prévenir les situations à risque au plan déontologique.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé au contrôle de la société publique locale (SPL) Chartres Aménagement sur le fondement de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières. Son examen a porté sur les comptes des exercices 2014 à 2019.

Chartres Aménagement est une SPL d'aménagement régie par l'article L. 327-1 du code de l'urbanisme. Comme le prévoit l'article L. 1531-1 du CGCT, elle a été constituée sous forme de société anonyme. À ce titre elle est soumise aux dispositions du code de commerce et au droit de la concurrence.

Cependant son actionnariat est intégralement public. Son objet social prévoit une intervention exclusive pour le compte des collectivités actionnaires. Ses activités d'intérêt général et notamment les concessions d'aménagement confiées par les personnes publiques actionnaires impliquent l'assujettissement à certaines règles du droit public. Il en résulte un régime dual invitant la société à concilier l'objectif de rentabilité économique, dans les limites déterminées par son objet social, et les finalités d'intérêt général poursuivies par les actionnaires publics. Si l'intérêt social de la SPL et les objectifs de ses actionnaires publics se recoupent en partie, ils ne sauraient être confondus. La recherche de cet équilibre est au cœur de la gestion d'une SPL. Les choix de gouvernance et l'organisation des relations financières avec les actionnaires supposent donc des garanties de transparence et de contrôle interne.

Spécialisée en matière d'aménagement urbain et foncier, la société a la charge de cycles d'investissements longs dont le dénouement en termes de recettes intervient après plusieurs années. Cette contrainte de financement génère, par construction, un facteur de risque particulier sur les équilibres du bilan, notamment du fait de stocks importants.

La soutenabilité de la gestion d'une SPL en charge d'opérations d'aménagement et d'équipements publics est donc étroitement dépendante de sa capacité à gérer sur le long terme ce décalage de trésorerie et à rembourser ses dettes par des ressources propres en fin d'opération. Elle suppose un plan de financement pluriannuel solide, assis sur une évaluation fiable des produits à venir.

La SPL Chartres Aménagement a été conçue à sa création en 2009¹ comme un « outil opérationnel d'intervention » au service de la politique d'aménagement de la ville de Chartres, de Chartres Métropole et de deux syndicats mixtes.² Nombre d'opérations d'aménagement confiées à la SPL constituent ainsi la déclinaison du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'agglomération chartreuse. Elles revêtent, de ce fait, un caractère multidimensionnel, en combinant des projets de requalification urbaine, des équipements et des constructions au

¹ Les statuts constitutifs de la société ont été établis le 7 septembre 2009 entre la ville de Chartres, Chartres Métropole, le Syndicat mixte du pôle Ouest et le Syndicat Mixte d'étude, de développement et de gestion du Jardin d'Entreprises. Ces deux derniers établissements publics ont été dissous au 1^{er} janvier 2011. La communauté d'agglomération Chartres métropole s'est substituée à ces syndicats dans tous leurs droits et obligations et a bénéficié du transfert de leur actif et de leur passif à cette même date.

² Les choix stratégiques poursuivis par les actionnaires majoritaires, lors de la création de la société, sont rappelés à l'annexe n° 2.

service de la politique de l'habitat et du cadre de vie, des orientations en matière d'aménagement commercial ou d'attractivité économique.

Le schéma de cohérence territoriale de l'agglomération chartraine

Créé par la loi SRU du 13 décembre 2000, le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document d'urbanisme. Il retranscrit la vision stratégique et partagée d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable. Il précise les orientations en matière d'habitat, de transport, d'aménagement commercial, d'environnement et de paysage et définit un cadre de référence pour garantir la cohérence des documents d'urbanisme communaux.

Le 15 mai 2006, le comité syndical du Syndicat mixte d'études et de programmation (SMEP) de l'agglomération chartraine s'est doté d'un SCOT. Toutes les communes membres du SMEP se trouvant incluses dans le périmètre de la nouvelle communauté d'agglomération de Chartres Métropole, cette dernière s'est substituée au syndicat à compter du 1^{er} janvier 2011. Ce document décline trois axes à l'horizon 2040 : « Axe 1 - encourager et assurer la croissance démographique », « Axe 2 - Bâtir un territoire solidaire » et « Axe 3 - valoriser le cadre de vie et l'environnement ». Plusieurs opérations concédées à la SPL Chartres Aménagement sont expressément désignées, dans le bilan du SCOT réalisé en 2016, comme des réalisations au service de la stratégie territoriale définie par ce document. Ainsi les zones d'aménagement commercial du « Plateau Nord-est » et des « pôles ouest » visent à « structurer et valoriser l'offre commerciale » en adaptant « les pôles commerciaux périphériques ». De même les ZAC de la Roseraie et de Rechèvres sont mises au nombre des projets urbains ayant pour objet de « maintenir une offre résidentielle attractive » et de « développer une urbanité et un cadre de vie en réponse aux nouvelles attentes des habitants et des usagers du territoire. ». Enfin l'opération du pôle gare est à la croisée de plusieurs orientations du SCOT. Ce projet repose à la fois sur une « ambition de désenclavement par le rail », la volonté de « faciliter les déplacements multimodaux », le choix d'« équiper l'agglomération chartraine d'un complexe plurifonctionnel » et de « dynamiser l'attractivité économique du quartier gare ».

1 UN CADRE D'INTERVENTION À SÉCURISER

Chartres Aménagement a connu une double extension de son champ d'intervention. D'une part, son objet social, d'abord circonscrit aux opérations d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, a été élargi, notamment pour permettre la « réalisation d'opérations de construction ». D'autre part, sans remettre en cause la participation majoritaire de la ville de Chartres, son actionnariat s'est ouvert à plusieurs communes membres de Chartres Métropole, offrant de nouvelles opportunités de développement de l'activité.

1.1 L'objet social de la SPL est adapté à la réalisation des compétences de ses actionnaires et à l'évolution de leurs besoins

La SPL Chartres Aménagement est régie par les dispositions de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Conformément à cet article, elle revêt « la forme [d'une] société anonyme régie par le livre II du code de commerce » dont la totalité du capital est détenu par des « collectivités territoriales et leurs groupements. »

L'objet social de l'entreprise est défini par les statuts. Il a connu deux principales évolutions depuis la création de l'entreprise. À la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, la forme juridique de la société a été modifiée au 1^{er} juillet 2011. La remise en cause de son statut de SPLA et sa transformation en SPL a permis d'étendre l'objet social à la « réalisation d'opérations de construction ». Au-delà d'opérations d'aménagement au sens strict, les actionnaires s'accordaient ainsi la possibilité de confier à Chartres Aménagement la construction, la rénovation, voire l'entretien, d'« équipements culturels et sportifs », d'infrastructures de « stationnement et déplacement » et de « bâtiments publics ».

Par ailleurs l'assemblée générale extraordinaire réunie le 1^{er} juillet 2011 a reconnu à la société la faculté d'« exploiter tous services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général » attachés aux « équipements culturels et sportifs », aux infrastructures de « stationnement » et aux « bâtiments publics » dont la construction lui est confiée. Cette évolution était motivée, notamment, par la possibilité de confier à Chartres Aménagement l'exploitation de services publics en lien avec les équipements à venir aux abords de la gare. Cette nouvelle composante étant demeurée inappliquée, l'assemblée générale extraordinaire a fini par revenir sur cette modification statutaire le 3 mars 2017.

Depuis lors, l'objet social de l'entreprise n'a subi aucun nouveau changement. Sa définition est en adéquation avec les compétences de ses actionnaires³. Au 31 décembre 2019, 16 communes, un établissement public de coopération intercommunal et le département d'Eure-et-Loir⁴ participent au capital de Chartres Aménagement. Le syndicat intercommunal

³ L'annexe n° 7 détaille la composition du capital social et son évolution dans le temps.

⁴ Par une délibération du 27 septembre 2021, le conseil départemental d'Eure-et-Loir a approuvé le retrait du capital de la SPL Chartres Aménagement. L'action détenue par le département a été vendue à la commune de Lucé.

de regroupement pédagogique et de ramassage scolaire de Dangers et de Vérigny-Mittainvilliers (SIRP) en a été actionnaire jusqu'en 2018.

La ville de Chartres et les 15 autres communes actionnaires sont détentrices de la clause générale de compétence et ne se sont pas dessaisies de leurs prérogatives en matière d'urbanisme et d'aménagement. Sur le fondement de ses statuts et en vertu du principe de spécialité, la communauté d'agglomération Chartres Métropole est habilitée à recourir aux services de la SPL en matière de transports, de développement économique ainsi que pour les aménagements nécessaires aux infrastructures d'intérêt communautaire. Ainsi, pour ces actionnaires, l'objet social de la SPL « concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires », en application du cinquième alinéa de l'article L. 1522-1 du CGCT⁵.

La définition de l'objet social de l'entreprise s'accorde également avec le niveau de capital, l'évolution de l'actionnariat et la nature des besoins satisfaits. Le montant du capital social de la société est demeuré inchangé durant la période étudiée. Il est fixé à 5 852 000 €, divisé en « 5 852 actions de 1 000 euros chacune », depuis la modification statutaire de 2013. Ce niveau est conforme à l'article L. 1522-3 du CGCT, qui prévoit un seuil minimal de capital fixé à « 225 000 euros pour les sociétés ayant dans leur objet la construction d'immeubles à usage d'habitation, de bureaux ou de locaux industriels, destinés à la vente ou à la location, et à 150 000 euros pour celles ayant dans leur objet l'aménagement. »

L'ouverture du capital à d'autres communes, dont certaines à dominante rurale, implique également un champ d'intervention large. L'aménagement de cœurs de village suppose la capacité à construire des équipements de voirie, des aires de stationnement ou des bâtiments publics. En ce sens l'évolution de l'objet statutaire est cohérente avec la modification de la répartition du capital opérée depuis 2014, avec la cession d'actions par Chartres Métropole aux communes de Dangers, Mignières, Amilly, Bailleau-l'Evêque et Morancez en 2015 et à Poissyvilliers en 2016. L'action détenue par le SIRP de Dangers a été cédée à la commune de Mittainvilliers-Vérigny et la commune de Maintenon est devenue actionnaire en 2019.

Les modifications opérées dans la répartition du capital se reflètent dans la composition du portefeuille d'opérations concédées à la SPL. La prépondérance de la ville de Chartres et de la communauté d'agglomération Chartres Métropole y est marquée, à l'instar de leur part dans le capital de la société (respectivement 53,71 % et 46,04 % des actions en valeur au 31 décembre 2019). Mais ces deux actionnaires « historiques » n'absorbent pas l'intégralité de l'activité de l'entreprise. Plusieurs actionnaires minoritaires recourent aux services de la SPL. Le poids de leurs opérations dans le portefeuille total excède même leur niveau de participation au capital social. Il s'agit en majorité d'aménagements de village ou de lotissements, opérations qui entrent dans la définition de l'objet social.

⁵ L'application de cette disposition, relative à la réalisation de l'objet social des sociétés d'économie mixte, a été étendue aux sociétés publiques locales en vertu du dernier alinéa de l'article L. 1531-1 du CGCT.

1.2 Le fonctionnement de la SPL doit associer davantage l'ensemble des actionnaires en vue d'une évaluation préventive et partagée des risques

1.2.1 Les garanties de transparence vis-à-vis des assemblées d'actionnaires sont à renforcer

1.2.1.1 Les assemblées générales ordinaires sont destinataires d'une information détaillée dont le contenu et la lisibilité gagneraient à être renforcés

En application de l'article L. 225-100 du code de commerce, l'assemblée générale ordinaire est réunie au moins une fois par an, dans les six mois de la clôture de l'exercice. Elle approuve les comptes de l'exercice précédent, accompagnés du rapport de gestion y afférent. Ce dernier document doit comprendre, en application des dispositions de l'article L. 225-100 du code de commerce, en vigueur du 1^{er} janvier 2014 au 13 juillet 2017 et codifiées à compter du 14 juillet 2017 à l'article L. 225-100-1 du même code, « une analyse objective et exhaustive de l'évolution des affaires, des résultats et de la situation financière de la société, notamment de sa situation d'endettement, au regard du volume et de la complexité des affaires ». Il doit également comporter, « dans la mesure nécessaire à la compréhension de l'évolution des affaires, des résultats ou de la situation de la société, des indicateurs clefs de performance de nature financière et, le cas échéant, de nature non financière ayant trait à l'activité spécifique de la société, notamment des informations relatives aux questions d'environnement et de personnel » et « une description des principaux risques et incertitudes auxquels la société est confrontée ». Enfin le rapport de gestion contient « des indications sur ses objectifs et sa politique concernant la couverture de chaque catégorie principale de transactions prévues pour lesquelles il est fait usage de la comptabilité de couverture, ainsi que sur son exposition aux risques de prix, de crédit, de liquidité et de trésorerie ».

En outre l'assemblée générale ordinaire doit être destinataire du rapport du commissaire aux comptes sur l'exercice clos ainsi que du rapport spécial sur les conventions réglementées, prévu par l'article L. 225-40 du code de commerce. Celui-ci recense les « conventions intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général, l'un de ses directeurs généraux délégués, l'un de ses administrateurs, l'un de ses actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % ».

Durant la période contrôlée, l'assemblée générale ordinaire s'est réunie chaque année, avant le 30 juin, pour approuver les comptes annuels, le rapport de gestion du conseil d'administration, le rapport sur le gouvernement d'entreprise, prévu par le dernier alinéa de l'article L. 225-37 du code de commerce depuis 2017, ainsi que le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels. Elle s'est prononcée annuellement sur l'affectation du résultat de l'exercice, conformément à l'article L. 232-12 du code de commerce, sur le montant maximal des jetons de présence et sur l'autorisation donnée au PDG d'effectuer les formalités de dépôt des comptes. Enfin des rapports spéciaux sur les conventions réglementées lui ont été soumis à l'appui des comptes clos au 31 décembre, pour être approuvés. L'assemblée générale ordinaire a systématiquement « approuvé, après connaissance prise du rapport spécial du commissaire aux comptes, l'exécution des conventions qui y sont énoncées ».

Si les documents prévus par la réglementation ont bien été produits et ont donné lieu à un vote, ils appellent plusieurs observations en termes de présentation et de contenu.

D'une part, si les rapports de gestion exposent les événements survenus durant l'exercice, leur incidence sur la formation du résultat et les équilibres du bilan, ils ne comportent aucun indicateur de performance de la société, ni au plan financier, ni sur le plan des activités spécifiques de la société (par exemple, le taux de réalisation moyen des produits sur les concessions d'aménagement ou le taux de marge sur les opérations d'aménagement et les prestations de service). Par ailleurs, dès lors que la question du remboursement des avances de trésorerie s'inscrit pleinement dans la politique de couverture des risques de trésorerie, il apparaît essentiel, au vu des montants en jeu, qu'il en soit rendu compte auprès de l'assemblée générale des actionnaires. La SPL considère que les rapports établis par les organes dirigeants contiennent toutes les informations requises par la législation et que la communication continue entre ses services et ceux des collectivités actionnaires garantit une transparence suffisante sur le financement des opérations. La chambre observe que l'information délivrée dans les rapports de gestion gagnerait à être éclairée par une présentation lisible et accessible par tous les actionnaires. En outre elle invite la société à clarifier la gestion des avances financières, notamment en ce qui concerne les dates d'échéance et le respect des calendriers de remboursement.

D'autre part, le contenu du rapport sur la gouvernance n'offre pas de garanties suffisantes en matière de gestion et de prévention des risques. Si l'effort de transparence sur les cumuls de fonctions électives et de mandats d'administrateurs est certain, il apparaît lacunaire pour les gérances de SARL ou de SCI. Le quatrième alinéa de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, en vigueur du 1^{er} janvier 2014 au 13 juillet 2017 et codifié à compter du 14 juillet 2017 à l'article L. 225-37-4 du même code, prévoit que le rapport annuel du conseil d'administration présente « la liste de l'ensemble des mandats et fonctions exercés dans toute société par chacun de ces mandataires durant l'exercice ».⁶ L'obligation d'information ne se limite donc pas au poste d'administrateur d'une SA, mais s'étend à la gérance d'une SARL, à la présidence d'une holding ou d'une SAS ainsi qu'au statut d'associé d'une SCI.

La partie des rapports de 2017 et de 2018, dédiée aux « conventions intervenues », ne fait pas apparaître certains engagements pris avec la SEM Chartres développements immobiliers. Il en va ainsi de la mise à disposition à titre gracieux de terrains pour son opération de promotion immobilière de l'îlot « Casanova » dans le périmètre du pôle gare. Or l'article L. 225-37-4 du code de commerce rend obligatoire la mention « des conventions intervenues, directement ou par personne interposée, entre, d'une part, l'un des mandataires sociaux ou l'un des actionnaires disposant d'une fraction des droits de vote supérieure à 10 % d'une société et, d'autre part, une autre société dont la première possède directement ou indirectement plus de la moitié du capital, à l'exception des conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales. »

Enfin aucune précision n'apparaît au sein du rapport de gestion quant aux modifications apportées par la résolution du conseil d'administration du 8 novembre 2018 aux pouvoirs accordés au président, lesquelles concernent la passation de marchés et les conditions d'acquisitions et cessions immobilières. Sans être juridiquement requise, la transparence sur les opérations réalisées au titre de cette résolution apparaîtrait souhaitable.

⁶ Cette obligation a été intégrée aux dispositions relatives au « rapport sur le gouvernement d'entreprise joint au rapport de gestion » prévues par l'article L. 225-37-4 du code de commerce. La liste complète des fonctions et mandats sociaux des administrateurs est présentée à l'annexe n° 8 du présent rapport.

1.2.1.2 Les assemblées générales extraordinaires ont été régulièrement consultées pour l'approbation des modifications statutaires de 2017 et de 2018

L'article L. 225-96 du code de commerce dispose que l'assemblée générale extraordinaire est seule habilitée pour « modifier les statuts dans toutes leurs dispositions. »

Durant la période contrôlée, l'assemblée générale extraordinaire (AGE) s'est prononcée à deux reprises sur des modifications des documents statutaires de la société. Elle s'est réunie une première fois le 3 mars 2017, sur convocation en date du 15 février 2017, conformément à l'article 26 des statuts. Elle s'est prononcée sur une seconde modification statutaire le 15 novembre 2018, sur convocation préalable adressée le 31 octobre 2018.

Dans les deux cas, les procès-verbaux font apparaître le respect des règles de quorum et de majorité définies respectivement aux alinéas premier et second de l'article 29 des statuts. Les résolutions y ont été adoptées à l'unanimité, dans le respect des règles fixées par l'article L. 225-96 précité et des statuts.

1.2.1.3 Le contenu des rapports des administrateurs doit être enrichi et dûment communiqué à l'ensemble des actionnaires

En application de l'article L. 1524-5 du CGCT, applicable aux SPL par l'effet de l'article L. 1531-1 du même 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. Lorsque ce rapport est présenté à l'assemblée spéciale, celle-ci assure la communication immédiate aux mêmes fins aux organes délibérants des collectivités et groupements qui en sont membres ». Pour une SPL, cette obligation contribue à l'exercice par les collectivités d'un contrôle de la société analogue à celui réalisé sur leurs propres services. Ce suivi continu est nécessaire pour justifier l'octroi de concessions d'aménagement à la SPL en dérogeant aux règles de mise en concurrence.

Les mandataires de la ville de Chartres et de Chartres Métropole au conseil d'administration ont produit des « rapports d'activités » annuels durant la période. Toutefois seuls les rapports de 2015 et 2016 ont été présentés en séance et approuvés. Bien que cette démarche relève de l'initiative des administrateurs concernés, la chambre prend note de la volonté affichée par la SPL de veiller à leur rappeler leurs obligations en la matière.

De plus, le contenu de ces documents ne répond que partiellement à l'objectif d'information des collectivités actionnaires. En particulier « les modifications des statuts » opérées en 2017 et en 2018 n'y sont pas présentées.

Tableau n° 1 : Rapport des représentants du conseil d'administration

Rapport des représentants au Conseil d'administration de Chartres Aménagement	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Représentants de la ville de Chartres	Rapport d'activités non transmis par la SPL	Rapport d'activités approuvé lors du CM du 12/12/2016	Rapport d'activités approuvé lors du CM du 21/09/2017	Rapport d'activités non soumis au CM	Rapport d'activités non soumis au CM	Rapport d'activités approuvé lors du CM du 10/07/2020
Représentants de Chartres Métropole	Rapport d'activités non transmis par la SPL	Rapport d'activités approuvé lors du CC du 19/12/2016	Rapport d'activités approuvé lors du CC du 28/09/2017	Rapport d'activités non soumis au CC	Rapport d'activités non soumis au CC	Rapport d'activités approuvé lors du CC du 16/07/2020
Représentants de l'Assemblée spéciale	Consultation de l'AS du 22/06/2015	Consultation de l'AS du 27/06/2016	Consultation de l'AS du 19/10/2017	Rapport approuvé lors de l'AS du 14/06/2018	Rapport approuvé lors de l'AS du 06/06/2019	Consultation de l'AS non justifiée

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des rapports des administrateurs et des rapports de gestion

En ce qui concerne l'information des actionnaires minoritaires, les rapports de gestion produits à l'appui des comptes annuels sont succincts. Ils font mention des dates de réunion de l'assemblée spéciale (AS) qui réunit l'ensemble des actionnaires détenant moins de 9 % du capital social. Mais ils ne précisent pas le niveau d'information délivré par son représentant au sujet de l'activité, de la situation financière et de la vie sociale.

L'examen des dossiers fournis à l'AS en 2018 et en 2019 révèle que son représentant n'élabore pas un rapport en tant que tel. Il se borne à reprendre à son compte le rapport de gestion de l'année, le rapport du commissaire aux comptes, et les projets de résolution accompagnant ces documents. Ces éléments ne sont pas communiqués aux organes délibérants des collectivités et des établissements actionnaires. Il n'est donc pas tenu compte des besoins spécifiques des actionnaires minoritaires, notamment par une information adaptée et accessible leur permettant d'appréhender les principales orientations stratégiques de la société.

Selon le représentant légal de la SPL, la présentation aux actionnaires minoritaires réunis en assemblée spéciale du rapport de leur représentant au conseil d'administration constitue une simple faculté. La chambre estime toutefois qu'une telle mesure est de nature à conforter le contrôle analogue et constitue une bonne pratique en matière de transparence. Elle invite la société à sensibiliser le représentant de l'assemblée spéciale au conseil d'administration à l'intérêt de délivrer une information accessible et lisible à chaque collectivité territoriale actionnaire minoritaire de la SPL de façon à ce qu'elle puisse la communiquer à son assemblée délibérante.

1.2.2 Le conseil d'administration doit se donner les moyens d'exercer effectivement ses missions de surveillance et de contrôle

À l'instar de toute société anonyme, une société publique locale est administrée par un conseil d'administration. Les administrateurs, pris individuellement, n'ont pas de pouvoir de gestion propre. Seul l'organe social qui les réunit est chargé collectivement de gérer la société. Sa collégialité et sa composition revêtent donc une dimension essentielle. Elles sont fondamentales pour l'exercice de la compétence que lui reconnaît l'article L. 225-35 du code de commerce pour déterminer « les orientations de l'activité de la société et [veiller] à leur mise en œuvre, conformément à son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et

environnementaux de son activité. » Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, le conseil d'administration peut se saisir « de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent. » Il lui est également loisible de procéder « aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns. Le président ou le directeur général de la société est tenu de communiquer à chaque administrateur tous les documents et informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission. »

Afin de donner à ces prérogatives leur plein effet, les statuts définissent les règles de composition et de fonctionnement du conseil d'administration. Leur contenu est précisé par un règlement intérieur. Il doit permettre au conseil d'administration d'exercer ses missions légales et statutaires.

1.2.2.1 La composition du conseil d'administration ne correspond qu'en partie aux quotes-parts de capital détenues par les collectivités représentées

Conformément à l'article L. 225-17 du code de commerce, le nombre maximum de membres du conseil d'administration d'une SPL doit être compris entre trois et dix-huit. La durée de leurs fonctions est déterminée par les statuts sans pouvoir excéder six ans.

L'article L. 1524-5 du CGCT prévoit, pour les SPL, que « toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire a droit au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée ». Le nombre de sièges revenant à chaque collectivité ou établissement public local actionnaire doit être fixé par les statuts. Il est calculé « dans une proportion au plus égale à celle du capital détenu par l'ensemble des collectivités territoriales ou de leurs groupements actionnaires par rapport au capital de la société. ». Lorsque la faible participation au capital de certains actionnaires ne leur permet pas de disposer d'un siège d'administrateur, les statuts doivent leur réserver une possibilité de représentation au sein d'une assemblée spéciale : « un siège au moins » doit leur être attribué.

Aux termes de l'article 14 de ses statuts, le conseil d'administration de Chartres Aménagement se compose de « 11 représentants des personnes morales actionnaires ». Les actionnaires qui détiennent plus de 9 % du capital social « désignent leurs représentants au conseil d'administration par décision de leur assemblée délibérante. » Pour les actionnaires détenant moins de 9 % du capital social, un siège leur est réservé en assemblée spéciale. Ils désignent un « représentant commun », chargé de siéger au conseil d'administration. La durée du mandat des administrateurs est fixée par référence à la durée de « celui de l'assemblée délibérante qui les a désignés ». Par construction il ne peut excéder six ans, conformément aux dispositions de l'article L. 225-18 du code de commerce.

La ville de Chartres et Chartres Métropole étant seules à disposer de plus de 9 % du capital social, elles bénéficient d'une représentation directe au conseil d'administration. Les autres collectivités participant au capital sont représentées indirectement par un représentant commun aux actionnaires minoritaires.

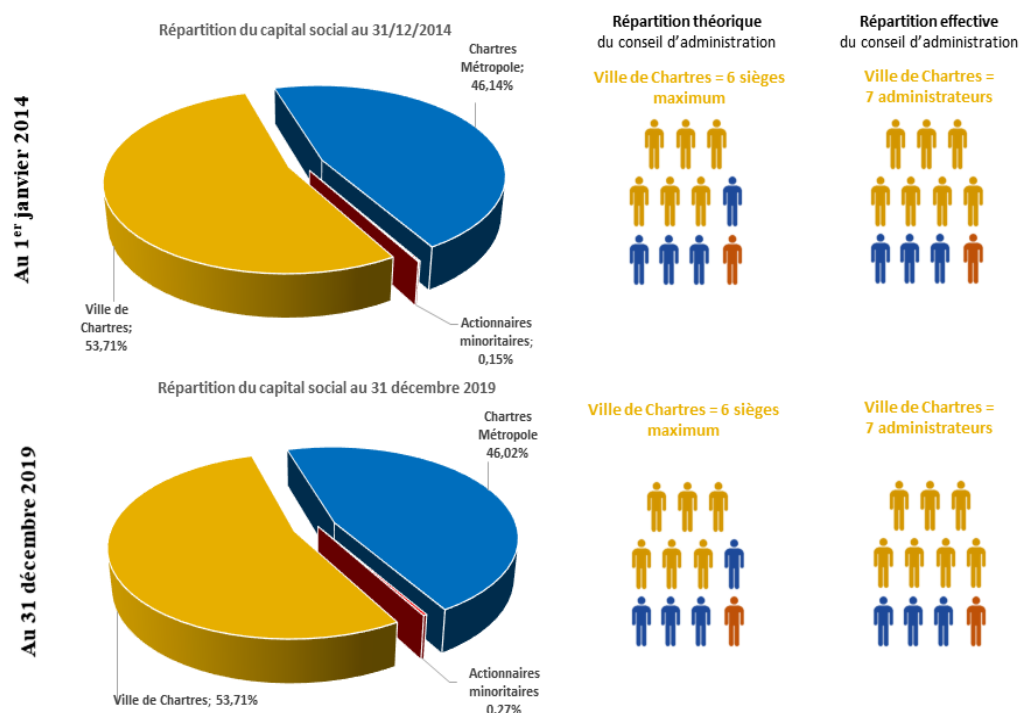
Au 1^{er} janvier 2014, la ville de Chartres et Chartres Métropole détiennent respectivement 53,71 % et 46,14 % du capital social. La ville de Chartres aurait donc dû disposer de six administrateurs au plus parmi les 11 sièges prévus par les statuts.

Or la composition du conseil d'administration observée entre le 1^{er} janvier et le 15 mai 2014 s'écarte de cette répartition. La ville de Chartres y dispose de sept représentants, alors que

Chartres Métropole dispose de trois administrateurs et les actionnaires minoritaires comptent un seul représentant. Le renouvellement du conseil d'administration intervenu le 16 mai 2014 n'a pas permis de rectifier cette situation. La ville de Chartres y dispose toujours de sept représentants, alors qu'aucune augmentation de sa part de capital social ne justifie un nombre d'administrateur supérieur à six.

Schéma n° 1 : Répartition du capital social et composition du conseil d'administration

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les statuts et la réponse 1.2 de la SPL Chartres Aménagement



Cette situation a peu incidence sur les équilibres en termes de majorité ou sur le calcul de minorités de blocage. Cependant elle affaiblit le caractère collégial nécessaire au plein exercice du pouvoir d'orientation et de surveillance conféré au conseil d'administration.

La chambre invite la société et ses actionnaires à régulariser la situation, en limitant à six le nombre d'administrateurs de la ville de Chartres. La SPL indique avoir saisi ces collectivités par courrier pour leur demander de bien vouloir inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine assemblée municipale et communautaire les délibérations nécessaires à la régularisation de la situation.

Par ailleurs il serait de bonne administration d'associer davantage les actionnaires minoritaires. Si l'assemblée générale des actionnaires est libre de choisir les modalités qui lui semblent les plus appropriées (nomination en qualité de censeur du représentant d'une commune actionnaire minoritaire, augmentation du nombre de représentants de l'assemblée spéciale, etc.), la diversité des membres du conseil d'administration est le plus sûr moyen de stimuler son rôle d'évocation et de surveillance.

1.2.2.2 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 être démis d'office et doit restituer les rémunérations perçues, sans que soit, de ce fait, remise en cause la validité des délibérations auxquelles il a pris part.

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 (SEML), 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 s'applique aux seuls mandats relatifs aux SEML au sens strict. La règle de limitation du nombre de mandat est applicable aux autres catégories d'entreprises publiques locales. Pour les SPL, elle s'accorde avec l'exigence de contrôle analogue qui gouverne leur fonctionnement. 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.

En outre la dérogation ne s'applique pas aux articles L. 225-77 et L. 225-94 du code de commerce. Les mandats de membre de conseil de surveillance ne sont donc pas écartés de l'application de la règle de cumul.

Enfin 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, l'actuel et l'ancien PDG de la société ont disposé chacun de plus de cinq mandats d'administrateur ou de membre de conseil de surveillance d'une société anonyme.

Le premier cumule six mandats d'administrateurs d'entreprises publiques locales chartraines sans interruption depuis 2016, auxquels s'ajoute celui de membre du conseil d'orientation et de surveillance d'un établissement bancaire⁷. Mais, en retirant les mandats d'administrateur de SEML, il ne reste plus que quatre sociétés entrant dans le champ d'application de la règle de cumul.

⁷ 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, d'associations ou de sociétés civiles, tels que le Racing Club Chartrain (devenu C'Chartres Sports à compter de 2019) ou les sociétés civiles immobilières. En application de l'article 98 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, un groupement d'intérêt public « est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. » Le poste d'administrateur ou de président du GIP Chartres Métropole Restauration ne peut donc s'assimiler à celui d'« administrateur de sociétés anonymes. » Il échappe donc au champ d'application des articles précités du code de commerce.

Tableau n° 2 : Mandats du président-directeur général entre 2014 et 2019

<i>Fonctions et mandats exercés par l'actuel PDG</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ville de Chartres	2 ^{ème} adjoint au maire chargé des finances	2 ^{ème} adjoint au maire chargé des finances	2 ^{ème} adjoint au maire chargé des finances	2 ^{ème} adjoint au maire chargé des finances	2 ^{ème} adjoint au maire chargé des finances	2 ^{ème} 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
Département d'Eure-et-Loir	Conseiller départemental (canton de Chartres 2)	Conseiller départemental (canton de Chartres 2)	Conseiller départemental (canton de Chartres 2)	Conseiller départemental (canton de Chartres 2)	Conseiller départemental (canton de Chartres 2)	Conseiller départemental (canton de Chartres 2)
Office public de l'habitat de Chartres (Chartres métropole habitat)	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
Hôpitaux de Chartres	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
Établissement bancaire privé	Membre du conseil d'orientation et de surveillance	Membre du conseil d'orientation et de surveillance	Membre du conseil d'orientation et de surveillance	Membre du conseil d'orientation et de surveillance	Membre du conseil d'orientation et de surveillance	Membre du conseil d'orientation et de surveillance
SPL Chartres Aménagement	Administrateur (Jusqu'au 15 mai 2014) PDG (à partir du 16 mai 2014)	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
SPL Chartres métropole énergie		Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres Développements immobiliers	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres métropole innovations numériques		Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM SYNELVA collectivités			Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres Métropole Valorisation					Administrateur	Administrateur
Racing Club Chartain (C' Chartres sports)	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Trésorier	Trésorier	Trésorier

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des rapports sur la gouvernance ; en jaune, mandats d'administrateurs retenus pour le contrôle de la règle de cumul prévue au code de commerce ; en gris, mandats 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

Au 31 décembre 2019, l'ancien PDG de la société, toujours administrateur de la SPL exerçait onze mandats sociaux autres que celui occupé au sein de Chartres Aménagement. Même après avoir écarté les mandats d'administrateur de SEML, il cumule six mandats dans des SPL et des SEMOP qui entrent dans le champ d'application de la règle de cumul.

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 du conseil d'administration de Chartres Aménagement.

La chambre invite l'intéressé à se mettre en conformité avec la réglementation et à ne conserver que cinq des mandats parmi ceux détenus actuellement dans des SPL et des SEMOP.

Le prochain rapport sur la gouvernance devra apporter des précisions sur les régularisations apportées au regard du plafond de cumul.

Tableau n° 3 : Mandats détenus par l'ancien PDG de la société entre 2014 et 2019

<i>Fonctions et mandats exercés par l'ancien PDG de la SPL</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
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
CA Chartres Métropole	Président	Président	Président	Président	Président	Président
Syndicat mixte d'études	Président					
Maison des entreprises et de l'emploi	Président					
OPH de Chartres (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 conseil de surveillance (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 (à partir du 16/05/2014)	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SPL Chartres métropole transports	PDG (à partir du 17 octobre 2014)	PDG (jusqu'au 11 décembre 2015)	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SPL Chartres métropole énergie		PDG (du 4 septembre au 6 novembre 2015) Président du CA (à partir du 7/11/2015)	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA
SEMOP Chartres Métropole Eau		Président du CA	Président du CA	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEMOP CM Assainissement (créée le 30 nov 2017)				Président du CA	Président du CA	Président du CA
SPL C Chartres Tourisme (créée le 28 nov 2019)						Administrateur
SEM Chartres Développements immobiliers	PDG (jusqu'au 15/05/2014) Administrateur (depuis 16/05/2014)	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres Expo (Chartres Métropole Événements)	Président du conseil d'administration	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres métropole innovations numériques		Président du CA (depuis 15/12/2015)	Président du CA	Président du CA	Président du CA	Président du CA
SEM SYNELVA collectivités			Administrateur	Administrateur	Administrateur	Administrateur
SEM Chartres Métropole Valorisation						Président du CA
GIP Chartres Métropole Restauration						Administrateur

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des rapports sur la gouvernance ; 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

Au-delà de ces cumuls constituant des irrégularités permanentes et exigeant une mise en conformité globale, 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.

Par exemple, la vice-présidente de la SPL Chartres Aménagement siège en qualité d'administrateur au sein de la SPL Chartres Métropole Énergies ainsi que de la SEM Chartres Métropole Innovations numériques et exerce la vice-présidence de la SEM Chartres Développement Immobiliers et de la SPL Chartres Aménagement. Elle cumule les fonctions de vice-présidente de Chartres Métropole en charge de la commande publique et de l'urbanisme, celles de présidente de la commission d'appel d'offres de la ville de Chartres et de Chartres Métropole, de présidente de la commission des marchés de la SEM Chartres Développement Immobiliers, de la SPL Chartres Aménagement et de la SPL Chartres Métropole Énergies. L'intéressée se trouve virtuellement en situation de conflit d'intérêts dans de nombreux cas de figure et est exposée structurellement à un risque juridique élevé dans l'exercice de son mandat d'administrateur.

Un risque analogue pèse également sur les administrateurs exerçant simultanément des fonctions d'adjoint ou de vice-président dont la délégation se réfère expressément à une opération confiée à la SPL. Il en va ainsi de l'adjoint au maire de Chartres en charge « du pôle gare », d'un vice-président de Chartres Métropole délégué aux « zones d'activité d'intérêt communautaire » et notamment du « pôle ouest », d'une vice-présidente en charge « des grands équipements », de « la salle culturelle et sportive sur le site pôle gare et [du] Parc des expositions sur le plateau nord-est ».

Les cumuls de mandats avec d'autres entreprises publiques locales chartraines et, en particulier, avec la SEM Chartres Développement Immobiliers, font également courir des risques juridiques notables. Chaque administrateur de la SPL Chartres Aménagement détient au moins un autre mandat social dans l'une de ces sociétés. Cinq des onze administrateurs assurent la présidence ou vice-présidence du conseil d'administration d'une autre SPL ou SEM.

En dépit du renouvellement du conseil d'administration intervenu le 25 juin 2020, ces constats demeurent en partie d'actualité.

Enfin il y a lieu de souligner la nécessité d'identifier en toute transparence les autres intérêts privés susceptibles d'interférer avec l'exercice des fonctions d'administrateur. Les risques en la matière ne se limitent pas aux mandats détenus dans d'autres entreprises chartraines, mais s'étendent à des fonctions de gérance d'une société ou d'associé d'une SCI, dès lors que ces organismes sont susceptibles d'entrer en relation d'affaires avec la SPL, notamment par voie d'acquisition immobilière.

La chambre appelle à la plus grande vigilance sur ces situations de cumul qui, sans être prohibées par le code de commerce, peuvent présenter des risques déontologiques. La prévention des situations de conflits d'intérêts implique de s'intéresser à la fois aux dysfonctionnements potentiels ayant une incidence sur la légalité des actes et ceux relatifs aux règles de comportement. Pour cela il y a lieu de distinguer les précautions à prendre au regard de l'article L. 1524-5 du CGCT⁸ – qui protègent la légalité des actes collectivités actionnaires –

⁸ Les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration des sociétés publiques locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président-directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance, ne sont pas considérés comme étant intéressés à l'affaire, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société. 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 publique locale est candidate à l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public.

de celles qui, d'une part, résultent des exigences de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et, d'autre part, sont requises pour écarter le risque pénal – qui sécurisent l' élu dans la prise de décision au sein de la société et de la collectivité actionnaire.

Comme le souligne la SPL dans sa réponse à la chambre, un élu siégeant comme administrateur d'une SPL peut fort bien ne pas être regardé comme étant potentiellement intéressé à l'affaire, parce que la dérogation prévue à l'article L. 1524-5 du CGCT s'applique.⁹ Pour autant la chambre relève que sa participation aux décisions de la société et de la collectivité peut potentiellement contrevenir à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013. Les chevauchements de fonctions peuvent faire naître, à l'occasion de l'adoption d'actes particuliers ou de l'approbation de certains contrats, une « 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 ». Pour cette raison, un meilleur encadrement déontologique apparaît indispensable pour sécuriser le fonctionnement du conseil d'administration.

1.2.2.3 L'information du conseil d'administration gagnerait à être renforcée afin qu'il soit pleinement à même d'assurer ses missions de contrôle et de surveillance

L'article 18 des statuts prévoit que le conseil d'administration se réunit « sur la convocation de son président, soit au siège social, soit en tout endroit indiqué par la convocation. Lorsque le conseil d'administration ne s'est pas réuni depuis plus de deux mois, le tiers au moins de ses membres peut demander au président de convoquer celui-ci sur un ordre du jour déterminé. »

Le règlement intérieur du conseil d'administration, adopté le 19 septembre 2013, ne prévoit pas la périodicité des réunions. Sa nouvelle version, approuvée le 8 novembre 2018, n'apporte pas davantage de précisions sur ce point. En 2014 et en 2015, le conseil d'administration s'est réuni une dizaine de fois. À partir de 2016, le nombre de réunions diminue : neuf en 2016 et jusqu'à six en 2019.

D'autres facteurs ont également contribué à affaiblir le rôle de « contrepoids » dévolu au conseil d'administration, alors que son pouvoir d'évocation et de surveillance et la séparation des fonctions constituent des principes cardinaux posés par le droit des sociétés.

Ainsi la modification du règlement intérieur du conseil d'administration, opérée en novembre 2018, met fin au dispositif « lui permettant d'être informé de la gestion de la trésorerie des six derniers mois, de la gestion prévisionnelle des six prochains mois [et] de la prospective financière à un an. » De même, elle abroge l'article prévoyant qu'« un point de situation sur la vie sociale et le fonctionnement de la société est présenté lors de chaque réunion. » Les obligations d'information régulière de l'exécutif se trouvent ainsi réduites à « l'examen préalable des opérations » et à leur « suivi technique ».

L'allègement du règlement intérieur semble intervenir à contretemps. L'extension des pouvoirs du président-directeur général, intervenue en novembre 2018 en matière d'acquisitions ou de cessions foncières notamment, semblait exiger, à l'inverse, des possibilités de contrôle accrues du conseil d'administration.

⁹ Cf. annexe n° 3.

Il aurait été de bonne administration de prévoir des mesures visant à ce qu'il soit rendu compte, à des échéances précises et selon des modalités claires, des actes et des bilans financiers échappant à la validation du conseil d'administration à partir de novembre 2018. L'élargissement des pouvoirs reconnus au PDG doit s'accompagner d'une information adaptée pour permettre au conseil d'administration d'assurer ses missions statutaires de contrôle et de surveillance.

1.2.3 Les modalités d'exercice de la direction générale ne sont pas entourées de garanties suffisantes pour prévenir les risques de conflits d'intérêts

L'article 20 des statuts prévoit que « la direction générale de la société est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général. Le choix entre ces deux modalités d'exercice de la direction générale est effectué par le conseil d'administration qui doit en informer les actionnaires et les tiers dans les conditions réglementaires. La délibération du conseil d'administration relative au choix de la modalité d'exercice de la direction générale est prise à la majorité des administrateurs présent ou représentés. »

1.2.3.1 Le cumul de mandats exercés par le PDG expose la société à des situations de conflits d'intérêts

Lors de la création de l'entreprise, la présidence du conseil d'administration et la direction générale étaient exercées par deux personnes distinctes. Cette situation a perduré jusqu'en décembre 2012. Depuis le 1^{er} janvier 2013, le conseil d'administration de la SPL a fait le choix de réunir les fonctions de président et de directeur général. Ce choix a été maintenu par décision du 16 mai 2014. Cette décision a été réitérée à la suite du dernier renouvellement du conseil d'administration du 25 juin 2020.

Le choix de ce mode de gouvernance est intervenu selon une procédure régulière. Il a fait l'objet « d'un avis inséré dans un journal habilité à recevoir les annonces légales dans le département du siège social », comme le dispose l'article R. 225-27 du code de commerce. Il a également donné lieu à un dépôt au greffe du tribunal de commerce.

Les statuts investissent la direction générale « des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la société. » Ses pouvoirs s'exercent, en conformité avec l'article L. 225-56 du code de commerce, dans les seules limites « de l'objet social et sous la réserve de ceux que la loi attribue expressément aux assemblées d'actionnaires et au conseil d'administration. » La ligne de démarcation définie par la décision du 16 mai 2014 est celle habituellement fixée au profit des organes de surveillance des entreprises publiques locales. Le PDG ne peut empiéter sur les « pouvoirs réservés à la commission des marchés, compétente pour les achats de plus de 90 000 € hors taxes, à la commission des financements [...], au conseil d'administration, en ce qui concerne la conclusion de contrats avec les collectivités actionnaires, l'arrêts des comptes rendus financiers annuels à produire aux collectivités clientes dans le cadre des contrats conclus, la conclusion de tous contrats de financement, les acquisitions immobilières d'un prix excédant de plus de 10 % l'avis de France Domaine ou hors périmètre des opérations confiées à la société [et] les cessions immobilières d'un prix inférieur de plus de 10 % à celui prévu dans les documents contractuels. »

Ce large champ d'attribution donne une capacité d'action au PDG, dont il n'appartient pas à la chambre de discuter le principe. Toutefois il revient à la juridiction de vérifier s'il est entouré de garanties suffisantes et s'il ne limite pas excessivement l'exercice par le conseil d'administration de ses missions d'orientation et de surveillance.

Les fonctions de PDG ont été occupées par des personnes exerçant des fonctions électives et cumulant d'autres mandats sociaux. Si l'exercice des fonctions de PDG par un élu local au sein d'une société publique locale n'est pas prohibé, il doit être entouré de garanties particulières. Les précautions requises doivent se matérialiser, d'une part, par des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts (abstention, délégations, etc.) et, d'autre part, par un certain nombre de déclarations réglementaires. D'autres mesures préventives sont également indispensables en cas de cumul de mandats sociaux dans d'autres entreprises.

Or le règlement intérieur laisse subsister des incertitudes sur les règles déontologiques applicables. Aucune précision n'y est apportée sur les règles de déport ou de suppléance pour la signature des contrats conclus avec la ville de Chartres, Chartres Métropole et les sociétés dans lesquelles le PDG exerce les fonctions d'administrateur ou de membre du conseil de surveillance.

La SPL indique apporter une attention suffisante à la prévention des risques de non-conformité, notamment au moyen d'un suivi trimestriel de l'activité et d'une revue mensuelle des projets. Toutefois la chambre relève que l'archivage et la traçabilité de ces contrôles ne sont pas entièrement assurés et qu'ils ne s'intègrent pas dans une démarche globale d'audit interne. L'absence de réalisation de risques par le passé, notamment en matière de litiges juridiques, ne prémunit pas la société contre d'autres aléas futurs.

La société aurait tout intérêt à réaliser une cartographie des risques, afin d'identifier son niveau d'exposition aux aléas et de prévenir la réalisation des plus significatifs d'entre eux. Elle pourrait également sécuriser davantage son fonctionnement en se dotant d'un code de bonne conduite et d'une organisation adaptée à cet effet. Un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre aurait ainsi pu utilement alerter les PDG successifs sur les situations à risque et notamment celles illustrées dans les développements à suivre.

1.2.3.2 La cession d'un bâtiment à la SEM Chartres développement immobiliers illustre les dysfonctionnements liés au cumul de mandats d'autres entreprises publiques locales chartraines

Par deux résolutions du 17 mai et du 20 décembre 2018, le conseil d'administration de la SPL « a autorisé » son PDG à signer avec la SEM Chartres Développement immobiliers les documents préparatoires et l'acte de cession d'un bâtiment sis 36 rue Bellangères au Coudray. Cette vente d'un bien immobilier situé dans l'emprise de la concession d'aménagement du CM 101 a été conclue pour un prix de vente de 2 413 332,00 € TTC. Le commissaire aux comptes a fait figurer l'acte correspondant au nombre des conventions réglementées dans le rapport de 2018 prévu par l'article L. 225-40 du code de commerce, dans la mesure où le PDG de la SPL Chartres Aménagement siège également au conseil d'administration de la SEM Chartres Développement immobiliers. Par résolution adoptée le 28 juin 2019, l'assemblée générale ordinaire a approuvé « après connaissance prise du rapport spécial du commissaire aux comptes, l'exécution des conventions [réglementées] qui y sont énoncées. ».

La chambre relève que le PDG de la SPL a directement pris part au vote de la résolution n°10 du 17 mai 2018 et a signé le procès-verbal, sans faire mention d'un quelconque déport. Il

s'est abstenu de participer à la deuxième décision du 20 décembre 2018. En revanche les documents joints à l'annexe de l'acte de vente révèlent que le PDG de la SPL a bien participé au vote du conseil d'administration de la SEM du 20 décembre 2018, au cours duquel le principe de la transaction immobilière et son montant ont été approuvés.

1.2.3.3 L'adoption d'une « convention de domiciliation » témoigne des risques pris en cas de participation du PDG aux décisions des collectivités actionnaires

Parmi les actes recensés au titre des conventions réglementées et mentionnées dans le rapport du commissaire aux comptes depuis 2017, une convention dite « de domiciliation » concentre les indices d'une gouvernance dysfonctionnelle. Conclue le 3 février 2017, elle autorise la SPL Chartres Aménagement à utiliser l'hôtel de ville comme « adresse de siège social » et « garantit la réception, le stockage et éventuellement la réexpédition du courrier quotidien. » La ville de Chartres s'y engage à « faire bénéficier l'entreprise domiciliée des prestations suivantes : domiciliation sociale, domiciliation postale, reprographie, accueil général, accueil téléphonique, orientation des publics et usagers [et] salle de réunions et d'instances ». En contrepartie de ces « prestations », la SPL doit s'acquitter d'un « tarif annuel de 100 000 euros HT. »

La convention a été signée, d'une part, par le président directeur général de la SPL et, d'autre part, par le directeur général des services sur délégation du maire de Chartres. Le représentant de la ville de Chartres a été « dûment habilité à cet effet par délibération du conseil municipal CM2016/346 du 21 novembre 2016 ». Cette délibération a été examinée en conseil municipal « sous la présidence du maire » également administrateur de la société. Le PDG de la SPL, étant par ailleurs adjoint chargé des finances, a « exposé » les motifs et le projet de délibération. Les deux élus sont comptés parmi les conseillers municipaux « présents ». Il n'apparaît pas qu'ils se sont abstenus de prendre part au vote de cette délibération, celle-ci ayant été adoptée par « le conseil municipal, après en avoir délibéré, à la majorité de 32 voix pour, 5 voix contre ».

Le PDG a signé la convention de domiciliation sur le fondement d'une décision du conseil d'administration de la SPL du 26 janvier 2017. L'examen du procès-verbal révèle que le maire de Chartres et lui-même sont comptés parmi les « administrateurs présents ou représentés ». Si « les représentants de la ville de Chartres ne [prennent] pas part au vote », le conseil d'administration s'est prononcé sur la convention de domiciliation, « connaissance prise des informations présentées par le Président-directeur général relatives aux prestations mutualisées délivrées par la ville de Chartres à Chartres Aménagement ».

Au-delà de la question du risque de conflit d'intérêts, l'exécution de la convention n'apparaît pas directement utile au fonctionnement de la société. L'accueil physique ou téléphonique est assuré dans les locaux occupés avec la SEM et non à l'hôtel de ville, lieu de domiciliation purement juridique.

La SPL acquitte déjà par ailleurs une quote-part des « frais communs » exposés avec la SEM Chartres développements immobiliers. La « fourniture de moyens communs » (reprographes, etc.) donne lieu à des refacturations, qui représentent une charge significative pour la SPL. Le nouveau « contrat de mise à disposition de locaux partagés et de services », entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019, prévoit en outre un « loyer annuel de 69 000 € HT ». Le paiement du « tarif annuel » de 100 000 € dû au titre de la convention de domiciliation vient ainsi faire double emploi avec les charges partagées avec la SEM.

La SPL réfute l'observation de la chambre sur les risques déontologiques pris par le PDG. Elle souligne que le PDG était tenu de présider la séance du conseil d'administration du

26 janvier 2017, en raison des obligations découlant de l'article L. 225-51 et L. 225-56 du code de commerce, et qu'en sa qualité de représentant de la ville de Chartres il n'a pas pris part au vote. En outre, selon son appréciation, l'article L. 1524-5 précité du CGCT permet de considérer qu'il n'était pas intéressé à l'affaire.

Toutefois la chambre relève que ces considérations ne dispensent pas du respect de la loi du 11 octobre 2013. La seule présence du PDG lors des débats du conseil d'administration, son magistère et sa participation au vote du conseil municipal relatif à cette même opération suffisent à caractériser un risque « 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 » au sens de l'article 2 de la loi précitée.

La dérogation de l'article L. 1524-5 du CGCT invoquée par la SPL est ici sans objet. Son objet est limité à la seule question de la légalité de la délibération de la ville de Chartres et ne peut être invoquée quant au fonctionnement de la SPL. Le dysfonctionnement observé en l'espèce est révélateur du défaut de prise en compte des règles générales de prévention des conflits d'intérêts disposées par la loi relative à la transparence de la vie publique. Il manifeste une confusion entre l'intérêt social de l'entreprise et les finalités poursuivies par la personne publique actionnaire, rendue possible par la porosité entre les instances exécutives.

Prévention des conflits d'intérêts dans les relations entre les collectivités territoriales et les entreprises publiques locales

L'article L 1524-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que dans les SEMI et les SPL les collectivités territoriales actionnaires ont droit « au moins à un représentant au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, désigné en son sein par l'assemblée délibérante concernée ». Ces représentants, qui sont généralement des élus de la collectivité, « 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 ». Cette exception ne porte toutefois que sur les seuls actes pris au sein de l'organe délibérant de la collectivité concédante. Elle demeure sans incidence sur le fonctionnement propre des entreprises publiques locales et sur les règles de comportement des élus, lorsque ces derniers siègent dans les organes sociaux ou assurent des fonctions de direction générale.

Dans la mesure où une entreprise publique locale exerce des activités d'intérêt général déléguées par une personne publique, à l'instar de concessions d'aménagement, elle entre dans le champ des dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Elle est donc tenue de veiller à la prévention des conflits d'intérêts et des risques déontologiques dans le fonctionnement de ses organes sociaux. A cet effet, il lui revient d'identifier les situations à risque les plus prégnantes et de définir, notamment au moyen d'un code de bonne conduite, l'ensemble des mesures conservatoires requises (règles en matière de déport ou d'abstention, suppléances, délégations de signature, etc.).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La SPL Chartres Aménagement a connu une double évolution de son objet et de son actionnariat. Initialement spécialisée dans la réalisation de zones d'aménagement à dominante économique pour le compte de la ville de Chartres, de Chartres Métropole et de syndicats apparentés, cette entreprise s'est vue confier de nouveaux projets combinant bâtiments publics, équipements culturels et sportifs, aires de stationnement et aménagements multimodaux. Cette montée en puissance coïncide avec l'arrivée au capital de communes membres de l'agglomération chartraine, pourvoyeuses de projets d'aménagements de cœur de village et de lotissements. Sans remettre en cause la prépondérance de la ville de Chartres et de Chartres Métropole, cette diversification appelait logiquement une gouvernance renouvelée.

Des avancées ont permis de mettre en accord l'objet statutaire avec l'activité, tout en garantissant l'adéquation avec les compétences des actionnaires. Toutefois les mesures de transparence demeurent insuffisantes. L'étendue des pouvoirs de contrôle et de surveillance du conseil d'administration gagneraient à être renforcés, de même que les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts (instauration d'une cartographie des risques et d'un code de bonne conduite, contrôle renforcé des délégations au PDG et aux directeurs délégués, etc.).

2 UNE ACTIVITÉ INSUFFISAMMENT PILOTÉE

2.1 Les activités sont conformes au cadre légal et statutaire, à l'exception de celles liées à l'image de marque de la société

2.1.1 Les opérations d'aménagement et les études confiées à l'entreprise sont conformes à son objet social

Faisant application de l'article L. 1531-1 du CGCT, l'article 2 des statuts de Chartres Aménagement prévoit une intervention exclusive « pour le compte de ses collectivités actionnaires et dans le périmètre géographique de celles-ci ».

Au 31 décembre 2019, la SPL assure l'exécution de 21 concessions d'aménagement, d'une convention de portage foncier, de huit conventions d'études et prestations diverses et de deux contrats de mandat. Ce portefeuille d'activité comprend exclusivement des opérations ou prestations intégrées réalisées pour le compte des actionnaires publics. Le poids des concessions d'aménagement y est prépondérant. Il représente un chiffre d'affaires de 26,1 M€, sur un total de 26,8 M€.

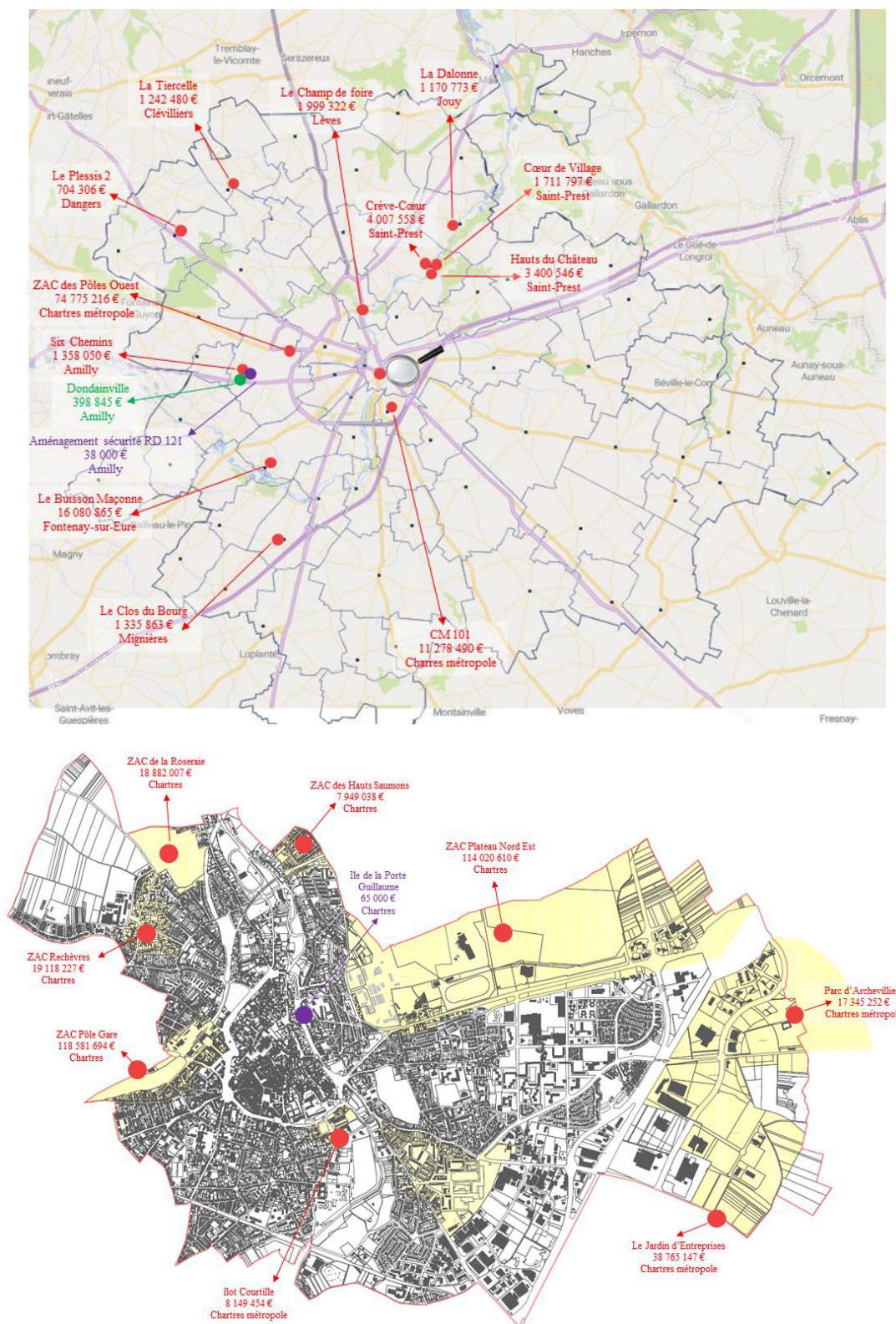
Schéma n° 2 : Répartition du portefeuille d'activité de Chartres Aménagement par actionnaire

	Part du capital social	Concession ou opération d'aménagement	Mandat et convention de portage	Convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage
Ville de Chartres	53,71%	7 Îlot Courtille, Plateau Nord-Est, Plateau Nord-Ouest, Pôle Gare, Rechèvres, Roseraie et Hauts Saumons	1 Ile de la Porte Guillaume	2 Abords de la Cathédrale, Beaulieu
Chartres métropole	46,02%	4 Jardin d'Entreprises, Parc d'Archevilliers, CM 101, et Pôles Ouest	1 Portage foncier	4 Bus à Haut Niveau de Services, Complexe culturel et sportif, Parc Médiéval et EHPAD
Amilly	0,02%	1 Six Chemins	2 Aménagement de sécurité sur la RD 121, Dondainville	
Clévilliers	0,02%	1 La Tiercelle		
Dangers	0,02%	1 Le Plessis 2		
Lèves	0,02%	1 Le Champ de foire		1 Réhabilitation de la mairie
Mignièrès	0,02%	1 Le Clos du Bourg		
Mittainvilliers -Vérigny	0,02%			1 Construction d'une salle communale
Saint-Prest	0,02%	3 Cœur de village, Hauts du Château et Crève-Cœur		
Jouy	0,02%	1 La Dalonne		
Fontenay	0,02%	1 Le Buisson Maçonne		

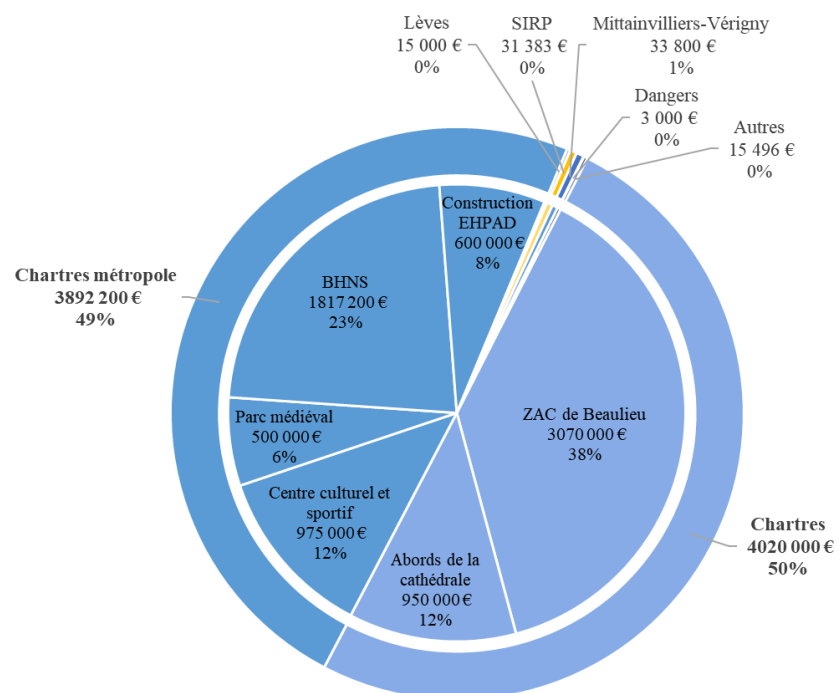
Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des rapports de gestion

Les opérations et les prestations de services sont réalisées dans le périmètre géographique des collectivités actionnaires.

Carte n° 1 : Répartition des opérations confiées à la SPL Chartres Aménagement



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir du plan local d'urbanisme de Chartres

Graphique n° 1 : Composition et répartition des principales prestations de services d'après la valeur des contrats et avenants notifiés

Source : CRC Centre-Val de Loire

Les missions d'AMO et les mandats exécutés par Chartres Aménagement portent sur des objets en lien avec ses missions d'aménagement et de réalisation d'équipements publics.

Schéma n° 3 : Conformité des AMO et des mandats à l'objet statutaire

AMO ou mandat en lien avec une opération d'aménagement	AMO ou mandat en lien avec la construction d'un bâtiment public	AMO ou mandat en lien avec des aménagements de voirie ou de déplacement
• Ville de Chartres : AMO de la ZAC de Beaulieu • Ville de Chartres : Mandat d'études préalables pour l'aménagement du secteur de l'île de la Porte Guillaume	• Chartres Métropole : AMO complexe culturel et sportif, parc médiéval et EHPAD • Ville de Chartres : abords de la cathédrale • Dangers : AMO pour la réhabilitation de la mairie • Mittainvilliers : AMO pour la réalisation d'une salle communale	• Chartres Métropole : AMO BHNS • Amilly : Mandat pour la réalisation d'un aménagement de sécurité routière

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des conventions d'AMO et de mandats

L'activité de la société est donc conforme à son objet social.

2.1.2 La valorisation de l'image de marque de la société ne présente qu'un lien indirect avec l'objet social

Le président-directeur général de la SPL Chartres Aménagement a conclu, sur autorisation du conseil d'administration réuni le 26 juin 2015, un « contrat de parrainage sportif (sponsoring) » avec le club Mainvilliers Chartres Handball (MCHB). Au terme de ce contrat, la SPL s'oblige à assurer un « parrainage financier dans la limite de 150 000 € au titre de la saison 2015-2016 et « la mise à disposition gracieuse, sous la forme d'un avantage en nature, des locaux dont Chartres Aménagement est propriétaire au 40 rue Jean Mermoz à Chartres ». Cet avantage en nature correspondant est estimé « à 16 000 €/an. ». Les avenants du 25 janvier 2016 et du 3 juillet 2017 ont reconduit ces dispositions jusqu'en 2020.

Ainsi, entre 2015 à 2019, le club sportif a bénéficié de concours financiers de la part de la SPL d'un montant cumulé de 750 000 €. Il a bénéficié en outre d'un avantage en nature valorisé à hauteur de 16 000 € par an sur toute cette période.

La société indique que cette opération a été traitée au plan fiscal comme une opération de mécénat. Celle-ci a été consentie sans contrepartie. Cette situation est en contradiction avec l'intérêt social de la société tel que défini par la loi et ses statuts et doit être réexaminée.

2.2 Les modalités du contrôle analogue sont insuffisamment sécurisées

L'objet, le fonctionnement et la structure actionnariale des SPL présentent l'avantage d'en faire un instrument privilégié pour des prestations intégrées. Ce régime, dit de quasi régie, 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. Sa mise en œuvre est subordonnée à la présence de trois conditions cumulatives : la personne morale contrôlée ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés ; 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.

Les deux premières conditions ne soulèvent pas de difficultés. En revanche la condition du contrôle analogue¹⁰ ne semble satisfaite de manière stricte que pour la seule ville de Chartres. En ce qui concerne Chartres Métropole, l'existence d'un contrôle conjoint ne se vérifie pas pour certaines des missions confiées à la SPL. Pour les autres actionnaires, la participation aux orientations stratégiques et aux décisions importantes de la société n'apparaît pas effective, bien que les statuts et le règlement intérieur aient été complétés à cet effet.

2.2.1 Plusieurs études ont été indûment soustraites aux règles de mise en concurrence, faute d'être soumises à un contrôle effectif des collectivités adjudicatrices

Pour apprécier si une autorité publique exerce sur une entreprise publique locale un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services, la jurisprudence invite à

¹⁰ Cf. annexe n° 4 pour une présentation de cette notion.

considérer plusieurs indices. La détention du capital de l'entité concessionnaire, la composition des organes de décision de celle-ci et l'étendue des pouvoirs reconnus à son conseil d'administration figurent parmi les principales « circonstances pertinentes » permettant d'appréhender l'existence d'un tel contrôle analogue. L'existence d'une relation de contrôle analogue suppose également un lien de dépendance institutionnel fort. Celui-ci se manifeste notamment par le fait que l'entité ne dispose d'aucune autonomie dans son fonctionnement et n'est pas à même de déterminer, les prestations qu'elle doit exécuter, leur contenu, et leur tarif¹¹. Dans le cadre d'un contrôle conjoint, l'existence d'un suivi relatif au coût réel des services contribue à établir ce lien de dépendance. Il offre la possibilité à un actionnaire de conforter l'influence déterminante qu'il exerce sur l'entité attributaire, la participation au capital n'étant pas suffisante par elle-même.

De prime abord, l'influence exercée par la ville de Chartres ou Chartres Métropole sur la SPL peut sembler relever de l'évidence. Le contrôle capitalistique est réel, y compris pour Chartres Métropole qui dispose de plus du tiers des voix à l'assemblée générale extraordinaire et peut y exercer une minorité de blocage. Ces collectivités sont en mesure d'exercer, par le biais du conseil d'administration, qui dispose des « pouvoirs les plus étendus », une influence déterminante sur les décisions stratégiques.

Cependant la possibilité pour les autorités publiques de recourir à la quasi-régie ne s'apprécie pas seulement de manière générale. Elle implique une analyse circonstanciée pour chaque contrat durant l'ensemble de son exécution.

Plusieurs missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) confiées par la ville de Chartres et Chartres Métropole à la SPL ont été conclues moyennant une rémunération à base fixe et sans comptabilité analytique des coûts.

La SPL n'ignore pas les risques attachés à ces formules contractuelles privilégiant une rémunération forfaitaire. Elle a été destinataire de plusieurs alertes à ce sujet, notamment à l'occasion d'une convention conclue le 24 juillet 2017. Le président de Chartres Métropole s'y était engagé à verser à la société un « forfait annuel » de 200 000 € TTC, dans le cadre d'une AMO « pour les études préalables à l'implantation d'un parc médiéval sur l'agglomération chartraine ». Les prestations fournies se limitaient à une « assistance administrative ». Conclue pour un « délai global prévisionnel de 36 mois », cette convention garantissait à la SPL une ressource de 600 000 € entre 2017 et 2019, en mobilisant un volume modeste de moyens et avec une obligation de résultat appréciée de façon peu contraignante.

Estimant que les conditions du contrôle analogue n'étaient pas réunies, les services de la préfecture d'Eure-et-Loir ont adressé une lettre d'observation en date du 8 août 2017. Ils y relèvent que « la convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les études préalables à l'implantation d'un parc médiéval sur l'agglomération chartraine aurait dû faire l'objet d'une publicité et d'une mise en concurrence » et que « la sécurité juridique de ce contrat n'est pas assurée à ce jour ».

Par ailleurs, les avertissements formulés par le commissaire aux comptes étaient exempts d'ambiguïté. Dans ses points d'audit, il a relevé à plusieurs reprises des taux de rémunération significativement élevés. Revenant sur une observation déjà formulée en 2018, une note établie sur les comptes arrêtés au 31 décembre 2019 relève « l'absence de comptabilité analytique » de « l'activité AMO / études » et l'impossibilité de « rattacher une prestation à des

¹¹ CJCE, 19 avril 2007, *Asociacion Profesional de Empresas Forestales (ASEMFO)*, Aff. C-295/05, pt. 60.

coûts réels ». Un courrier du 14 juin 2019 souligne encore plus directement les risques attachés à cet ensemble de contrats : « la SPL Chartres Aménagement a réalisé différents mandats sur le périmètre de l'agglomération de Chartres et a pu signer des contrats dont certains nous paraissent particulièrement rentables au regard des charges engagées. Il nous semble qu'une procédure analytique en fin d'année pour calculer mandat par mandat l'adéquation des charges engagées avec les produits facturés permettrait de s'assurer qu'il n'y a pas de situation exceptionnelle au regard de l'analyse économique sur [la] prestation réalisée. »

Les observations du commissaire aux comptes sont cependant restées sans effet. Aucune procédure de suivi des charges par contrat d'AMO n'a été mise en place. En outre la SPL a continué à bénéficier de missions tout aussi peu sécurisées que les précédentes, à l'instar du contrat conclu le 3 juillet 2019 au titre d'une mission d'AMO « pour la construction d'un EHPAD », sans mesures de publicité et de mise en concurrence.

Par délibération du 28 mai 2019, le CIAS a attribué à Chartres Métropole « la réalisation de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de l'opération de construction d'un EHPAD ». Par une délibération du 26 juin 2019, le conseil communautaire de Chartres métropole a approuvé « les termes de la convention entre Chartres Métropole et la SPL Chartres Aménagement ayant pour objet la sous-traitance de certaines des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le cadre de la construction d'un EHPAD dont le CIAS est maître d'ouvrage. »

Toutefois le CIAS ne bénéficie pas d'un suivi analytique des coûts de la prestation de service ou de garanties « de nature à empêcher que l'entité in house n'acquière une vocation de marché et une marge de manœuvre qui rendrait précaire [son] contrôle ».

La mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage « pour la réalisation de l'opération de restructuration du parvis ouest et de l'aménagement des abords de la cathédrale » illustre les reconductions successives auxquels certains contrats de prestations peuvent donner lieu, sans la moindre régularisation en ce qui concerne les clauses de prix ou le suivi des prestations. Par un premier contrat du 26 février 2015, la ville de Chartres a demandé à la SPL de l'accompagner pour « l'établissement d'une étude de faisabilité » sur le réaménagement des abords de la cathédrale de Chartres. Il s'agissait de définir, sur une période de 18 mois, le « programme d'aménagement du domaine public dans le périmètre de l'opération » et le « programme du Centre d'Interprétation ». Les tâches confiées à la SPL se limitaient à des missions d'« assistance administrative » ainsi que de « coordination générale ». La SPL était rémunérée par le versement d'un « forfait annuel » de 180 000 € HT. Un avenant du 25 novembre 2016 a prolongé la durée de la mission « pour une durée de 12 mois, jusqu'au 24 septembre 2017 ». Les conditions de rémunération forfaitaire sont demeurées inchangées.

Un deuxième contrat, signé le 22 novembre 2017 pour une durée de 36 mois, a succédé à la première mission d'AMO. Son objet apparaît encore moins évident que celui de la convention de 2015. Après avoir pris connaissance d'une « étude de diagnostic-faisabilité et programmation, présentée en comité de pilotage le 20 juin 2016 », la ville de Chartres a confié à un cabinet d'étude une « mission de maîtrise d'œuvre globale sur le réaménagement des abords de la cathédrale ». Au motif que la ville souhaitait « poursuivre sa réflexion sur les montages juridiques et financiers de réalisation et d'exploitation du Centre culturel et touristique qui doit prendre place sous le parvis ouest surélevé », une nouvelle « convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage » a été conclue avec la SPL. Celle-ci s'est vue chargée de « l'assistance au pilotage général et à la gestion de l'opération sur les plans administratifs et opérationnels », de « l'assistance à la passation des marchés d'études, de maîtrise d'œuvre et

de travaux nécessaires à la réalisation de l'opération » et de diverses autres missions. Dans les faits, la SPL se bornait à réunir les parties prenantes et à assurer un rôle de coordination, alors que les livrables étaient produits par le cabinet d'étude.

La SPL a perçu, à ce titre, une rémunération forfaitaire annuelle qui s'élevait à 200 000 € TTC « pour la première année » et devait ensuite être « réévaluée tous les ans à la date anniversaire du contrat » par application d'une formule de révision. La seule obligation de résultat mise à la charge de la SPL portait sur la production d'« un livrable des actions engagées et réalisées » au minimum une fois « par an et à la date anniversaire du contrat ». Elle n'était pas assortie de réelles sanctions : aux termes de l'article 6-1 de la convention, « il ne sera pas fait application de pénalités en cas de retard de production de ce document ». Aucune comptabilité analytique ne permet d'évaluer la réalité des coûts supportés par l'entreprise. La collectivité n'est donc pas à même de vérifier si les prestations ont été établies dans des conditions proches de celles d'une gestion en régie.

Pour l'ensemble des contrats d'AMO précités, la chambre invite la SPL à se rapprocher de son co-contractant pour réviser les clauses relatives au prix. Une facturation en fonction des heures réalisées et des livrables produits permettrait de suivre le coût réel des services.

2.2.2 Les actionnaires minoritaires ne sont pas à même d'exercer une influence décisive sur les décisions essentielles de la société

Une collectivité territoriale est réputée assurer « sur une personne morale un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, [si elle] exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée. Ce contrôle peut également être exercé par une autre personne morale, qui est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur »¹². La circonstance « que le pouvoir adjudicateur détient, seul ou ensemble avec d'autres pouvoirs publics, la totalité du capital d'une société adjudicataire tend à indiquer, sans être décisive, que ce pouvoir adjudicateur exerce sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services »¹³. La détention de l'intégralité du capital d'une SPL par une ou plusieurs personnes publiques est un indice de l'influence décisive exercée sur celle-ci. Mais elle n'est pas suffisante pour que la relation de quasi-régie soit établie, comme le rappelle la jurisprudence européenne et nationale¹⁴.

Les actionnaires minoritaires doivent être associés à un degré suffisant à la vie de l'entreprise pour qu'ils puissent exercer une influence déterminante sur celle-ci, quel que soit leur niveau de participation au capital. Ils ne peuvent déléguer leur pouvoir de contrôle à l'autorité publique détenant une participation majoritaire au capital, fut-ce un groupement de communes dont ils sont membres, sous peine de vider de son sens la notion de contrôle conjoint.

Depuis 2014, les statuts de Chartres Aménagement ont été modifiés afin d'associer les collectivités actionnaires autres que Chartres ou Chartres Métropole à la gouvernance. Les

¹² Articles L 2511-1 et L 3211-1 du code de la commande publique.

¹³ CJCE, 11 mai 2006, *Carbotermo SpA*, Aff. C-340/04, pt. 37 ; CJCE, 13 novembre 2008, *Coditel Brabant c/ Commune d'Uccle*, Aff. C-324/07, pt. 54

¹⁴ CJUE, 29 nov. 2012, *Econord SpA*, aff. C-182/11 ; CE, 6 novembre 2013, *Commune de Marsannay-la-Côte*, n°365079.

statuts constitutifs ne comportaient initialement qu'une clause de portée générale sur le contrôle analogue, à son article 12. Les administrateurs étant choisis parmi les actionnaires détenant plus de 5 % du capital social, la participation aux décisions essentielles autres que celles soumises en assemblée générale était de fait impossible pour des collectivités minoritaires.

Les modifications apportées aux statuts, à la suite de la réunion de l'assemblée générale du 26 juin 2013, ont marqué une première évolution. Les actionnaires détenant moins de 9 % du capital social et ne pouvant, de ce fait, disposer d'un représentant direct au conseil d'administration se sont vus reconnaître le droit de siéger au sein d'une assemblée spéciale (AS). Réuni une fois par an, cet organe vise à garantir une représentation indirecte des actionnaires minoritaires. Il désigne un « représentant commun au conseil d'administration », lequel dispose d'une voix délibérative au conseil d'administration. L'AS statue uniquement sur le rapport annuel établi par son représentant. Son vote a une portée essentiellement consultative.

À la suite de la transmission aux services chargé du contrôle de légalité de concessions d'aménagement conclues avec la commune d'Amilly, de Mignières et de Saint-Prest, le préfet d'Eure-et-Loir a souligné que ces évolutions statutaires demeuraient insuffisantes pour garantir un contrôle effectif des actionnaires minoritaires sur la société. Il relevait, outre une participation faible au capital de la société (« 0,2 % des actions émises par la SPL »), le caractère formel de la représentation de ces communes dans les organes statutaires. Faute « d'une représentation directe au sein des organes de direction » et « d'un nombre d'actions suffisant pour organiser une Assemblée spéciale », les choix de gouvernance enlevaient « toutes présomptions quant à l'existence d'un possible contrôle analogue » pour ces communes.

À la suite de la réunion de l'assemblée générale extraordinaire du 3 mars 2017, l'article 14 sur la composition du conseil d'administration a été complété par une disposition permettant à l'AS de donner un « mandat impératif » à son représentant « pour la séance du conseil d'administration concernée ». L'article 30 prévoit, quant à lui, que « l'assemblée spéciale se réunit au moins trois fois par an ». Elle peut « se prononcer sur les questions qu'elle souhaite soumettre à l'ordre du jour des conseils d'administration suivants ». Enfin, aux termes du nouvel article 38, il est rappelé que « le contrôle analogue est notamment exercé sur les orientations stratégiques, la vie sociale [et] l'activité opérationnelle ».

L'assemblée générale n'a pas repris à son compte la proposition formulée par les services préfectoraux dans une lettre du 10 février 2017. La société avait été invitée à conclure avec les actionnaires minoritaires des contrats de concession « sans participation financière dans les conditions fixées par l'article L. 1523-3 du code général des collectivités territoriales. »

De même, aucune évolution n'est intervenue sur la représentation de l'AS au conseil d'administration ou sur ses possibilités d'intervention. La présence d'un seul représentant ne permet pas de détenir une minorité de blocage au sein du conseil d'administration. Enfin les capacités d'intervention de l'assemblée spéciale se limitent à « entendre le rapport de son représentant concernant les conseils d'administration précédents » et à « se prononcer sur les questions qu'elle souhaite soumettre à l'ordre du jour des conseils d'administration suivants » en délivrant une « consigne de vote ».

Depuis la dernière révision statutaire adoptée lors de la réunion de l'AGE du 15 novembre 2018, les possibilités d'intervention de l'AS ont même été en partie restreintes : ses « décisions doivent être prises à la majorité des deux tiers des voix dont disposent les actionnaires présents ou représentés. » Le règlement intérieur, dans sa nouvelle version, demeure silencieux sur d'éventuelles présentations du suivi du plan d'affaires ainsi que

l'analyse et l'explication des éventuels écarts par la direction générale. Il s'agit pourtant du niveau de redevabilité minimal couramment admis dans la mise en œuvre du contrôle analogue.

En l'état, le fonctionnement concret de l'AS ne permet pas aux actionnaires minoritaires d'exercer un contrôle effectif et continu sur la SPL. En 2018, cet organe ne s'est réuni que deux fois, contrairement à ce que les statuts prévoient depuis mars 2017. Les documents présentés lors des sessions de 2018 et 2019 ne délivrent aucune information sur la situation financière de la société ou sur son plan d'affaires.

Selon la société, il n'est pas nécessaire que chacun des actionnaires minoritaires détienne, par lui-même, un pouvoir de contrôle individuel sur la SPL. La présence d'un membre de l'assemblée spéciale au conseil d'administration serait donc suffisante pour garantir le contrôle analogue. En outre, les actionnaires minoritaires étant membres de la communauté d'agglomération, ils exerceraient leur influence indirectement par l'intermédiaire des représentants de Chartres Métropole.

Toutefois le contrôle exercé par les actionnaires minoritaires ne saurait reposer sur le seul pouvoir de l'autorité publique détenant une participation majoritaire dans le capital. Il ne peut pas être délégué ou abandonné à celui-ci, sous peine de vider de son sens la notion même de contrôle conjoint¹⁵. Les actionnaires minoritaires doivent donc être associés à un degré suffisant à la vie de l'entreprise. Cela suppose que l'assemblée spéciale se réunisse régulièrement, qu'elle soit tenue informée dans des conditions garantissant une vue d'ensemble sur la société, sa situation financière et ses réalisations opérationnelles et que ses membres disposent d'un pouvoir d'intervention adéquat au conseil d'administration.

Recommandation n° 1 : Garantir un contrôle conjoint de l'ensemble des actionnaires sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la société.

2.3 L'exécution des opérations d'aménagement emporte des risques financiers et juridiques significatifs

La situation d'ensemble du portefeuille des concessions est contrastée. Une dizaine d'opérations d'aménagement de cœur de village ou de lotissement y côtoient des projets à dominante urbaine, combinant des programmes de logements, des aménagements destinés aux activités d'industrie, de commerce et de services et des équipements publics. Ces derniers sont principalement concédés par la ville de Chartres et Chartres Métropole, lesquelles sont à l'initiative de neuf des dix opérations de plus de 10 M€. Deux d'entre elles, concédées par Chartres, présentent un budget supérieur à 100 M€ et pèsent à hauteur de 45 % dans les prévisions consolidées totales et de 65 % dans le stock total.

¹⁵ CJUE, 29 nov. 2012, *Econord SpA*, préc., §§ 30 et 31 : « Dans ces conditions, si, en cas de recours de plusieurs autorités publiques à une entité commune aux fins de l'accomplissement d'une mission commune de service public, il n'est, certes, pas indispensable que chacune de ces autorités détienne, à elle seule, un pouvoir de contrôle individuel sur cette entité, il n'en demeure pas moins que le contrôle exercé sur celle-ci *ne saurait reposer sur le seul pouvoir de contrôle de l'autorité publique détenant une participation majoritaire dans le capital de l'entité concernée et ce sous peine de vider de son sens la notion même de contrôle conjoint.* »

Inversement, sur les onze opérations présentant un budget prévisionnel inférieur à 10 M€, neuf ont été concédées par des actionnaires minoritaires. Elles représentent 6 % des prévisions consolidées totales et 3 % des stocks.

L'étude des concessions confiées à Chartres Aménagement vise à couvrir à la fois les risques opérationnels généraux et ceux propres à l'opération (réalisation du programme foncier, respect du bilan prévisionnel annexé au traité de concession, prise en compte du positionnement géographique, qualité des comptes rendus au concédant, etc.). Ainsi l'appréciation d'ensemble des équilibres financiers du portefeuille d'activité (figurant au chapitre 2-3-1) a-t-elle été complétée par l'étude d'un échantillon de cinq opérations (dans le chapitre suivant 2-3-2). Ce dernier a été établi par application d'un ensemble de critères de cotation des risques. Il permet d'appréhender 70 % des charges prévisionnelles consolidées, 80 % des charges réalisées et 89 % des stocks valorisés fin 2019.

La dimension spatiale a également été prise en compte dans la sélection des concessions. L'une des cinq opérations retenues est située en centre-ville, dans un environnement urbain dense (le pôle gare, ci-après « PG »). Une deuxième opération a été sélectionnée en raison de son positionnement intermédiaire, en « entrée » de centre-ville (le plateau nord-est, ci-après « PNE »). Le choix de la ZAC du jardin d'entreprises (ci-après « JE »), des pôles ouest (ci-après « PO ») et de la roseraie (ci-après « RO ») permet d'illustrer les risques opérationnels attachés à une situation périphérique.

Enfin la diversité des cycles temporels a été prise en compte. Les opérations échantillonnées présentent des niveaux de maturité diversifiés. Pour l'opération du Jardin d'entreprises, 88 % de la durée contractuelle est d'ores et déjà accomplie, alors qu'elle l'est pour moins de la moitié en ce qui concerne le pôle gare. Les trois autres opérations présentent une durée (15 ans) et un niveau d'avancement proche (entre 62 et 66 %)¹⁶.

2.3.1 Les opérations d'aménagement concédées à la société se caractérisent par des cycles d'investissement longs sur des emprises foncières importantes, intégrant le plus souvent la construction d'équipements publics

L'appréciation d'ensemble des concessions confiées à Chartres Aménagement fait apparaître des retards de recettes conséquents, à l'origine de tensions durables sur la trésorerie.

L'exécution d'une concession d'aménagement se caractérise traditionnellement par un décalage structurel entre le paiement des charges et l'encaissement des produits. La réalisation des études et des travaux d'aménagement génère un besoin de financement au début de l'opération. Les recettes commerciales sont constituées essentiellement du produit de la vente de droits à bâtir sur des terrains mis en état à cet effet. Elles ne reviennent à l'opérateur d'aménagement qu'au terme du projet. Pour Chartres Aménagement, les contraintes de ce cycle de financement sont amplifiées par trois spécificités.

Tout d'abord le profil temporel de ses 21 concessions est peu diversifié. Treize d'entre elles comptent une durée supérieure ou égale à 15 ans. La durée contractuelle moyenne se situe autour de 13 ans. Les opérations à maturité longue sont aussi celles dont les enjeux financiers

¹⁶ Cette convergence est le fruit d'évolutions pour la Roseraie (initialement conclue pour dix ans et prolongée de cinq ans complémentaires par avenant) et pour le Jardin d'entreprises (onze ans à l'origine).

sont les plus importants. Celles du pôle gare (20 ans), du plateau nord-est (20 ans), du jardin d'entreprises (plus de 24 ans), des pôles ouest et roseraie (15 ans) couvrent 80 % des charges réalisées. Elles cumulent 89 % (- 123 M€) du déficit provisoire consolidé constaté au 31 décembre 2019 (- 153 M€). Depuis 2015, la SPL s'efforce de diversifier son activité en réalisant des aménagements de cœur de village et des lotissements pour le compte d'actionnaires minoritaires. Elle vise, ce faisant, à garantir un meilleur équilibre entre des opérations fondées sur des cycles longs et des projets offrant des perspectives de recettes à brève échéance. Néanmoins les opérations d'une durée de neuf ans au plus représentent moins de 6 % des charges et des produits réalisés au 31 décembre 2019. La prépondérance des opérations dont le dénouement commercial est lointain demeure encore très marquée. Cette situation accroît l'exposition au risque de financement à moyen terme.

Ensuite le portefeuille de la société compte de nombreuses opérations intensives en équipements publics. Les opérations d'immobilier à usage de bureau au sens strict sont rares. Les aménagements de terrains destinés à des constructions à usage d'habitation sont le plus souvent inclus dans des concessions centrées autour de projets commerciaux ou urbanistiques. Il n'est pas rare que le périmètre des opérations comprenne des parcelles dédiées à des infrastructures publiques (tel l'aérodrome de PNE, le complexe culturel et sportif du PG, etc.). Il convient d'ajouter à ces aménagements de surface ceux liés aux réseaux d'eau, d'assainissement ou d'énergie et aux infrastructures de télécommunication. Il en résulte une limitation des recettes que l'autorité concédante doit compenser par des participations. Les participations acquises au 31 décembre 2019 s'élèvent à 13 M€, soit 13 % des recettes réalisées.

Enfin l'objet des opérations, large et multiforme, implique le plus souvent des contraintes de réalisation impliquant une ingénierie onéreuse. Cette situation est liée à la fois à des emprises foncières étendues et à des configurations spatiales complexes où l'aménageur doit tenir compte de prescriptions environnementales, du raccordement multimodal d'axes de communication ainsi que des contraintes de flux ou de stationnement. Ces facteurs de risque multiples imposent de lourdes études et parfois des arrêts de travaux ou des interventions complémentaires (dépollution, fouilles préventives, etc.), occasionnant des retards et des pertes financières accrues. Le taux d'exécution des produits prévisionnels, hors participations, s'élève à 21 % en moyenne pour l'ensemble des concessions d'aménagement, alors que le niveau de maturité moyen atteint 64 % de la durée contractuelle.

Le besoin de financement à court terme qui en résulte oblige la société à multiplier les emprunts et les facilités de trésorerie. Ceux-ci représentent en moyenne 29 % des recettes prévisionnelles (hors participation), avec des variations allant de 0 à 60 % selon les opérations. En l'absence d'avances de trésorerie, le solde consolidé des concessions serait de - 87,8 M€, au lieu des - 797 470 € indiqués dans le rapport de gestion.

2.3.2 Les opérations du pôle gare et du plateau nord est concentrent les principaux défis financiers et opérationnels à relever pour le modèle d'affaires de la société

2.3.2.1 Les besoins de financement du pôle gare ont été insuffisamment anticipés et comblés dans des conditions qui comportent des risques au regard du droit des aides d'État.

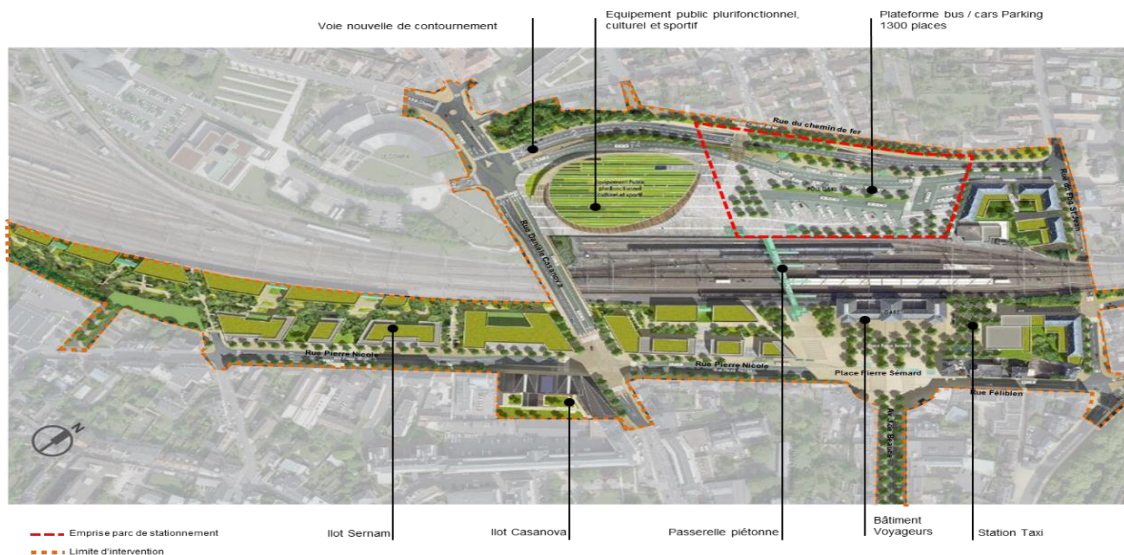
La ville de Chartres a confié à la SPL Chartres Aménagement l'aménagement des abords de la gare par un traité de concession signé le 26 août 2010. Cette opération se caractérise par

le caractère multidimensionnel de son objet, la diversité des régimes juridiques fonciers applicables et un positionnement en zone urbaine dense.

D'une surface de 32 hectares, son périmètre comprend divers terrains appartenant à des personnes publiques et privées, des espaces dédiés à la voirie et à la circulation ainsi que des parcelles appartenant à la SNCF et à RFF. Le projet combine les contraintes de sécurité d'accès à une infrastructure ferroviaire d'intérêt régional, celles relatives au franchissement des voies ferrées et à l'adaptation des voiries ou du cadre paysager au caractère multimodal du site.

Il s'agit, d'une part, de requalifier le quartier situé aux abords de la gare, tout en désenclavant sa partie nord séparée du centre-ville par les voies ferrées. D'autre part, « une plateforme multimodale » doit être créée « pour gérer l'intermodalité (piéton, cycle, voiture, train, bus, car et taxi) », assortie d'une offre de « stationnement en souterrain et en surface en quantité suffisante. »

Carte n° 2 : Plan de la zone d'aménagement concerté du pôle gare



Source : Présentation de l'état d'avancement du projet à l'assemblée spéciale du 27 février 2019

Au projet urbain renouvelant l'offre de logements, de services et de commerces et répondant aux intérêts de la commune, se superpose donc, dès le début de l'opération, une deuxième dimension, liée à la réalisation d'équipements collectifs débordant les seuls besoins de la population chartreuse. Les modifications du programme ont fini par donner la priorité aux équipements collectifs faisant passer les autres aménagements au second plan.

Une remise en cause des équilibres fondamentaux de la concession en l'absence d'actualisation du bilan prévisionnel

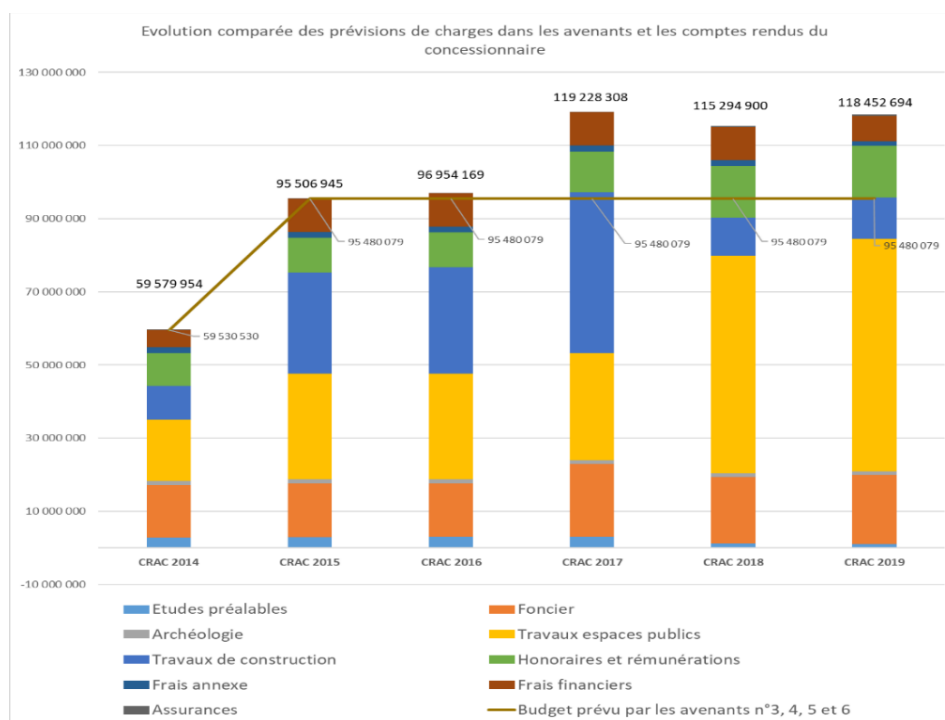
Un avenant du 13 juillet 2011 prévoyait initialement des réalisations ambitieuses. L'emprise des surfaces cessibles y avait été portée de 55 000 à 62 400 m². Les surfaces hors œuvre nette des 291 « logements collectifs », du « tertiaire » et des « commerces et services » avaient été réévaluées respectivement à 21 800 m², 22 500 m² et 18 100 m². Le projet d'hôtel fut remplacé par « une salle culturelle et sportive de 7 000 m² au sol », d'une capacité de « 5 000 places ». Le produit des cessions foncières correspondantes était évalué à 24,65 M€. « Une passerelle piétonne » surplombant les voies ferrées devait relier les quais de la gare à la plateforme multimodale aux abords de l'esplanade de la gare et à 2 800 places de stationnement.

L'avenant n° 3 du 9 janvier 2014 a réduit l'assiette dédiée aux cessions foncières, afin de tenir compte des contraintes de réalisation du « complexe multifonctionnel culturel et sportif d'environ 9 300 m² au sol ». L'augmentation des dépenses d'acquisitions foncières (de 7,1 à 14,8 M€) a été compensée par la suppression du parking de 2 800 places, par une baisse de la rémunération du concessionnaire et par une réduction de la participation du concédant. L'effet sur les recettes fut double, du fait de la réduction de la surface de foncier cessible (de 21 % à 10 % de la superficie de la ZAC) et de l'ajustement des prix de cession (310 €/m² au lieu de 350 €/m² pour l'habitat et 342 €/m² au lieu de 350 €/m² pour le tertiaire).

Par l'avenant n°4 notifié le 23 décembre 2015, la SPL a dû prendre en charge le « coût de la reconstitution ferroviaire d'un montant de 31,6 M€ auquel s'est ajouté un montant de 2,5 M€ pour la libération anticipée de l'emprise pour l'équipement culturel et sportif. » Le bilan financier prévisionnel a été adapté en conséquence, par l'« ajout d'une participation constructeur » de 472 500 € et par l'« augmentation du montant des autres participations » de 25 900 000 € à 62 617 625 €, soit 66 % des recettes prévisionnelles totales.

En dépit de ces nombreuses évolutions du projet, aucune actualisation du bilan financier n'est intervenue pendant quatre ans. Les charges prévisionnelles figurant dans les comptes rendus annuels à la collectivité (CRAC) ne reposaient plus sur aucune référence contractuelle explicite de 2016 à 2019.

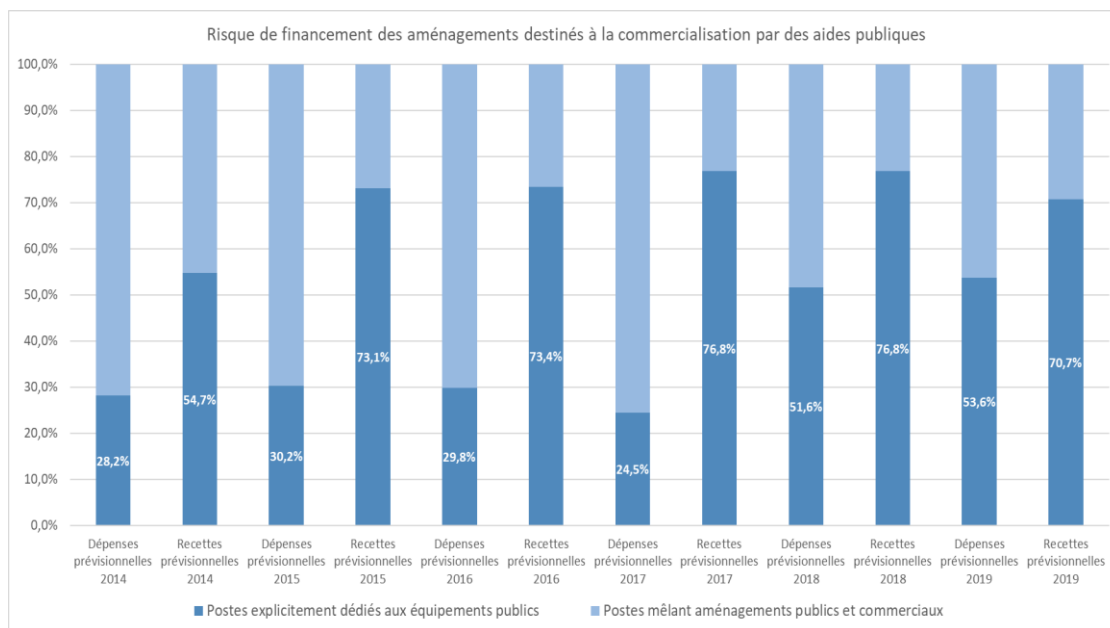
Graphique n° 2 : Écart entre les charges prévisionnelles figurant dans les avenants et celles renseignées dans les comptes rendus annuels au concédant



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des CRACL 2014 à 2019 et des avenants 3, 4, 5 et 6

La société s'est écartée de sa cible prévisionnelle jusqu'à 25 % en 2017. Il a fallu attendre le 11 janvier 2021 pour que les références budgétaires soient actualisées par un avenant n°7, lequel n'est entré en vigueur qu'à la date de sa notification.

Graphique n° 3 : Quote-part des aides publiques et des dépenses explicitement affectées aux équipements publics dans les budgets annuels



Source : CRC à partir des CRAC 2014 à 2019 – Grille de lecture : En recettes, les postes retenus sont ceux classés dans la rubrique « 30 – Participations constructeurs » et « 40 – Aides publiques » du bilan comptable joint aux comptes rendus du concessionnaire. En dépenses, les postes retenus sont ceux compris dans la rubrique « 40 – Travaux d'aménagement des espaces publics et VRD » des mêmes bilans.

La structure des recettes prévisionnelles a dérivé dans des proportions fort éloignées du budget initial, la SPL procédant à des ajustements en dehors de toute trajectoire prédéfinie. Les parts respectives des recettes de cessions et des participations représentaient chacune la moitié des produits du bilan prévisionnel initial¹⁷. Dans les CRAC de 2017 et 2018, les aides et participations publiques atteignaient 77 % des recettes prévisionnelles.

L'équilibre économique de l'opération a ainsi été graduellement transformé, sans que le conseil municipal de Chartres ne se soit prononcé sur l'équilibre retenu entre recettes commerciales et aides publiques.

Un risque élevé de non-conformité au droit des aides d'État

Les transformations successives du programme de construction ont conduit à renforcer la prédominance des équipements publics. L'avenant 5 notifié le 22 février 2017 a prévu « la réalisation d'un complexe culturel et sportif imposant de nombreux travaux d'aménagement effectués dans le cadre de la concession d'aménagement et nécessitant la reconstitution des activités ferroviaires existantes. » La société s'est également vu confier le « projet de plateforme multimodale, [des] aménagements des espaces publics rue Pierre Nicole et place Pierre Sémar et [des] aménagements prévus pour accueillir le Bus à Haut Niveau de Service ». Chartres Métropole est intégrée « au traité de concession compte tenu du caractère communautaire des aménagements réalisés » en qualité de Co-financeur. Mais aucune une

¹⁷ L'annexe 3 du traité de concession prévoyait des recettes de 19,7 M€ (30 % du total) au titre des « cessions foncières », de 12,8 M€ (20 %) pour les « cessions [de] parkings (rive ouest et rive est) », de 12,4 M€ (19 %) au titre de la « participation du concédant » et de 20,5 M€ (31 %) pour les « autres participations ».

actualisation du bilan financier n'est proposée, alors que les équipements sont onéreux et nécessitent une individualisation des dépenses et des recettes correspondantes.

En application de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme le concessionnaire doit rendre compte de l'utilisation des subventions reçues aux personnes publiques qui lui ont été allouées. L'intérêt d'un suivi individualisé de financement des équipements de la ville de Chartres et de celui de Chartres Métropole est double. D'une part, il permet de ne pas faire peser sur la première un déficit partiellement dû à la seconde lors de la clôture de l'opération. D'autre part, il garantit que la société ne reçoit que ce qui est strictement nécessaire à la couverture des coûts générés par les équipements publics.

L'Autorité de la concurrence, dans un avis du 24 novembre 2011, recommande « aux collectivités publiques d'être particulièrement vigilantes lorsqu'elles accordent des compensations financières à des SPL exerçant une activité économique dans la mesure où ces transferts financiers sont susceptibles de contrevenir à la réglementation européenne des aides d'État. À la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice et de la pratique décisionnelle de la Commission européenne, il est recommandé que chaque compensation financière fasse l'objet d'un mandat qui décrit précisément les missions de service public confiées à la SPL, les paramètres de calcul, de contrôle régulier et de révision éventuelle de la compensation financière, ainsi que les modalités de remboursement à la collectivité publique des possibles surcompensations financières. »

L'application du droit des aides d'État aux sociétés 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 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 » (CJCE 23 avril 1991, *Klaus Höfner c/ Macrotron GmbH*, aff. C-41/90). Les SPL étant « 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, elles sont assimilables à des SIEG au sens du droit européen.

L'article 107 du TFUE fixe trois conditions pour qu'une mesure soit qualifiée d'aide d'État : elle doit conférer un avantage au moyen de ressources d'État ; l'avantage doit être anormal et sélectif ; il doit être susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

Pour cette dernière condition, la nature régionale de l'activité importe peu. Comme le relève l'Autorité de la concurrence dans son avis de 2011, « même une aide d'un faible montant peut augmenter l'offre de service d'une entreprise et rendre plus difficile l'accès au marché local pour d'autres entreprises européennes. » L'absence d'effet sur les échanges est présumé pour les aides n'excédant pas le plafond de 200 000 euros sur une période de trois exercices.

Les personnes qui délivrent des services d'intérêt économique général (SIEG) peuvent échapper à la rigueur du régime des aides d'État sous réserve du respect de quatre conditions cumulatives (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. » Quatrièmement, 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, aurait encourus pour exécuter ces obligations en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations. »

Les soutiens financiers accordés à la SPL pour le pôle gare sont susceptibles d'entrer dans le champ du droit des aides d'État, dans la mesure où :

- ils bénéficient à une entreprise dans le cadre de son activité économique ;
- ils sont financés au moyen de ressources publiques ;
- ils lui confèrent un avantage économique ;
- ils lui profitent de manière exclusive ;
- enfin ils présentent une incidence manifeste sur les conditions de la concurrence.

Bien que la société émette des doutes sur la première condition énoncée, notamment en raison de l'actionnariat exclusivement public de la société, plusieurs indices tendent à établir le caractère économique de l'activité. Il apparaît clairement que Chartres Aménagement offre des services sur un marché donné, 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 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. Plusieurs aménagements réalisés dans le cadre de l'aménagement pôle gare sont destinés à accueillir des activités économiques (stationnement, complexe sportif, etc.) et sont susceptibles de donner lieu au versement de droits d'utilisation.

Le fait que la SPL intervienne pour le compte exclusif de ses actionnaires publics ne modifie pas le sens de cette analyse. Car ces derniers peuvent potentiellement faire appel à d'autres aménageurs. La société ne bénéficie pas de droits exclusifs qui élimineraient par construction toute concurrence potentielle. La relation de quasi régie dispense uniquement d'une démarche de mise en concurrence, lorsque l'autorité concédante a décidé de confier une opération d'aménagement à cette SPL. Mais cette circonstance est sans incidence sur le fait que les collectivités peuvent devenir actionnaires d'autres SEM ou SPL, susceptibles d'offrir des prestations équivalentes. Chartres Aménagement doit être regardée, pour cette raison, comme une entreprise au sens du droit des aides d'État.

Les deuxième, troisième et quatrième conditions ne soulèvent pas de difficultés :

- La SPL Chartres Aménagement a bénéficié d'avances financières à hauteur de 70 M€ au titre du pôle gare, dont 7,7 M€ de la ville de Chartres et 62,3 M€ de Chartres Métropole. Elle est déliée de l'obligation de les rembourser à hauteur de 66,33 M€, les avances de la ville de Chartres ayant été transformées en participation pour 4,03 M€ et celles de Chartres Métropole pour 62,3 M€. La personne publique doit ainsi supporter sur son budget propre le coût correspondant à cet abandon de créance. Il s'agit donc bien d'une aide octroyée au moyen de ressources publiques.

- L'avantage consenti n'est pas au nombre de ceux dont une entreprise pourrait bénéficier dans les conditions normales de marché. Il couvre 81 % des charges réalisées de la concession. Il représente plus du double du chiffre d'affaires et amène les personnes publiques à se substituer aux établissements bancaires, sans intérêts, sur une durée allant jusqu'à 18 ans. L'opération serait déficitaire à hauteur de - 39,24 M€ en l'absence de ces financements. Ceux-ci confèrent donc clairement un avantage économique à Chartres Aménagement.

- Les aides financières profitent exclusivement à la SPL Chartres Aménagement. Elles lui sont accordées individuellement. Il n'est pas prévu que d'autres opérateurs d'aménagement puissent bénéficier d'un dispositif équivalent. Elles revêtent donc un caractère sélectif.

Enfin, en ce qui concerne la cinquième et dernière condition, il semble difficile de considérer qu'un tel niveau de soutien n'a pas eu d'effet perturbateur sur la concurrence. 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. Cette présomption ne peut être renversée que dans la mesure où le financement public est justifié par des obligations de service public. Ces obligations peuvent se matérialiser, dans le cas d'une concession d'aménagement, par la construction d'un équipement public. Il faut cependant que les paramètres de calcul de la compensation publique soient préalablement établis, qu'ils le soient de manière claire et transparente et que leur mise en œuvre soit traçable dans le compte-rendu annuel de l'opération. À défaut, il n'est pas possible de s'assurer que le financement excède le coût de l'équipement public.

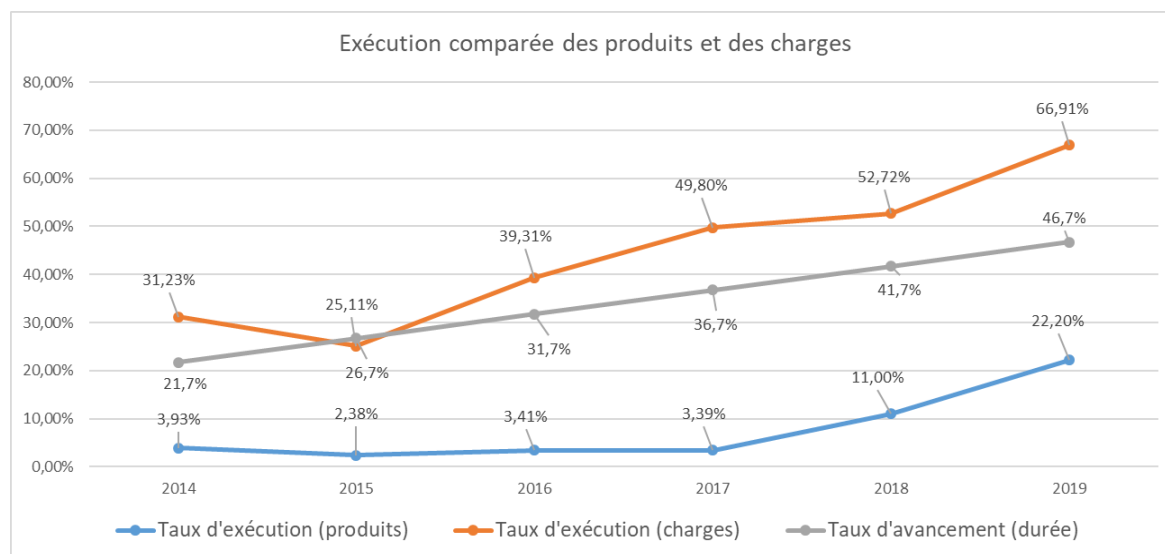
Au cas d'espèce, les paramètres de compensation du coût des équipements ne sont pas « préalablement établis de façon objective et transparente ». Dans le traité de concession et ses avenants, les obligations de service public imposées par la ville de Chartres sont définies dans des termes généraux. Le financement des aménagements requis au titre de la plateforme multimodale et des autres équipements pris en charge par Chartres Métropole n'y est pas davantage précisé. Les postes de dépenses propres aux équipements publics ne sont pas distingués de ceux qui n'ont pas vocation à être financés par la personne publique. Il n'est donc pas possible d'écarter le risque de surcompensation du coût des équipements publics.

Un pilotage financier à améliorer

La concession du pôle gare présente des déséquilibres financiers qui ne s'expliquent pas par les seules modifications du programme. Le pilotage financier présente des faiblesses importantes.

Le taux de réalisation des produits (hors participation) est de 22,2 %, alors que l'opération atteint presque la moitié de sa durée contractuelle (46,7 %). Inversement le budget prévisionnel des charges (118,6 M€) est réalisé pour les deux tiers de son montant (79,3 M€). Si les niveaux d'exécution des charges et des produits étaient alignés sur le taux d'avancement de l'opération, le déficit (hors participation) ne serait que de - 2,9 M€ au 31 décembre 2019, soit presque vingt fois moins que le déficit réellement constaté à la même date.

Si les charges et les produits devaient continuer de progresser au rythme moyen annuel observé entre 2014 et 2019 (+ 34 % et + 64 %), les charges prévisionnelles seraient alors réalisées bien avant le 25 août 2030. Leur montant cible serait atteint dès 2021. Le déficit continuerait à se situer à des niveaux supérieurs à - 40 M€ jusqu'en 2021, du fait des retards accumulés en matière de produits. Il ne serait résorbé qu'en 2024, à supposer que le recouvrement des produits se poursuive au rythme observé à partir de 2018. Si les recettes devaient suivre une trajectoire linéaire, proportionnelle à l'avancement de la durée contractuelle et sans effet de rattrapage, un déficit de l'ordre de 60 M€ perdurerait en 2030.

Graphique n° 4 : Exécution des produits et des charges de la concession « pôle gare »

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes annuels de 2014 à 2019

Le respect de l'équation financière prévisionnelle semble donc peu réaliste. Les perspectives de recettes apparaissent incertaines au vu du degré d'avancement des cessions foncières. Le CRAC de 2019 fait uniquement mention, pour 2020, d'un « protocole d'étude » sur une partie de l'îlot SERNAM et d'« une promesse de vente dans l'année, sous réserve d'un accord sur la programmation et la charge foncière. » En raison de la crise sanitaire, la promesse de vente prévue en avril 2020 a été reportée en octobre 2020, reportant d'autant la recette attendue de 5,62 M€.

Le renouvellement du foncier disponible pour la commercialisation est tributaire de la réalisation des acquisitions foncières. Or, plus d'une vingtaine de parcelles restent à acquérir dans le périmètre de l'opération, alors que 16,3 M€ sont d'ores et déjà engagés sur le budget des acquisitions foncières (18,8 M€) au 31 décembre 2019. Outre l'opération relative à la gare routière, au parking et au parvis de la gare, les autres acquisitions sont suspendues à des négociations et à des procédures d'expropriation. Dans la mesure où la crise sanitaire a généré des surcoûts et des retards, la libération de foncier pour de nouvelles opérations semble difficilement envisageable à budget constant.

L'effet de rattrapage sur les recettes, observé en 2019, doit être nuancé dans la mesure où les ventes de cette même année (32,4 % des produits prévisionnels de cessions foncières) ont été effectuées à perte. Chartres Métropole a acquis, sur le fondement d'une délibération du 26 septembre 2019, les terrains d'assiette du complexe culturel et sportif (dits « Épargne ouest ») auprès de la SPL pour un prix de 5,45 M€ HT (6,54 M€ TTC). Les parcelles destinées à accueillir les parkings adjacents au complexe (dits « Épargne est ») ont été achetées par la ville de Chartres au prix de 4,81 M€ HT (5,77 M€ TTC), sur autorisation du conseil municipal du 17 octobre 2019. Les conditions financières de ces deux cessions ont été approuvées par les résolutions 3 (pour « Épargne ouest ») et 2 (pour « Épargne est ») du conseil d'administration en date du 17 octobre 2019. L'organe social s'est écarté de l'évaluation domaniale (de 4,36 M€ pour « Épargne ouest » et de 3,85 M€ pour « Épargne est »), en se fondant sur « les dépenses engagées par la SPL Chartres Aménagement pour la remise en état des sols. » Or l'acquisition

des terrains auprès de la SNCF et les travaux de démolition et de dépollution ont coûté 10,37 M€ HT à la société (sur les 13,65 M€ HT engagés).

Tableau n° 4 : Calcul de la moins-value sur la vente des terrains d'assiette du complexe culturel et sportif (secteur « Épargne ouest ») et des parkings latéraux (secteur « Épargne est »)

<i>Cessions 2019</i>	Acquéreurs	Évaluation France Domaine	Prix de vente TTC	Prix de vente HT	Montant engagé HT (acquisition, démolition et dépollution)	Montant facturé HT (acquisition, démolition et dépollution)	Frais de gestion SPL (5,5% dépenses)	Moins-value au regard des montants engagés	Moins-value au regard des montants facturés
Épargne ouest	Chartres métropole	4 360 000,00	6 536 714,70	5 447 262,25	7 232 420,00	5 494 273,30	302 185,03	-2 087 342,78	-349 196,08
Épargne est	Ville de Chartres	3 850 000,00	5 767 689,44	4 806 407,87	6 413 655,60	4 872 280,10	267 975,41	-1 875 223,14	-333 847,64
Total		8 210 000,00	12 304 404,14	10 253 670,12	13 646 075,60	10 366 553,40	570 160,44	-3 962 565,92	-683 043,72

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des actes notariés et des restitutions comptables fournies par la SPL

La majoration pratiquée par rapport à l'évaluation domaniale n'a donc pas réellement permis de prévenir une moins-value. En outre les sommes réellement encaissées en 2019 pour ces ventes (4,72 M€) représentent à peine plus du tiers du produit attendu. Le versement du prix de l'ensemble foncier « Épargne est » est différé au terme de la concession, « soit au plus tard au 2 septembre 2030. » Pour « Épargne ouest », l'acquéreur est réputé avoir déjà acquitté une partie du prix « à concurrence de [...] [1,82 M€] dès avant ce jour, ainsi que le vendeur le confirme, représentant une avance de trésorerie. »

Cette « avance » a été allouée à la SPL, par un premier paiement de 1,2 M€, consenti le 6 juillet 2017 par Chartres Métropole, suite à une résolution du conseil d'administration du 30 juin 2017 et sur la base d'une délibération du conseil communautaire du 28 juin 2017. Le « complément de 0,62 M€ » a été acquitté le 20 juillet 2018. Au-delà de la question que soulève le changement de destination d'une facilité de trésorerie en avance sur un prix de vente, cet abandon de créance révèle en creux l'impasse à laquelle la SPL est confrontée dans ses financements. Faute de ressources propres pour rembourser ses dettes de court terme, la SPL cherche à obtenir l'acquisition à titre définitif des financements consentis de façon provisoire. En donnant l'apparence d'une recette de cession à une aide publique, le taux de réalisation des produits s'en trouve amélioré, au risque d'occulter l'avancement réel du programme.

Pour prévenir toute nouvelle dégradation des équilibres financiers, la chambre invite la SPL à clarifier le suivi du plan d'affaires. La présentation des comptes rendus du pôle gare devrait être revue afin d'écarter tout risque de surcompensation des coûts liés aux équipements publics. Ils gagneraient à être assortis d'une programmation plus transparente, notamment en ce qui concerne le calendrier des recettes.

2.3.2.2 Les retards enregistrés sur les recettes du plateau nord-est exigent un suivi plus rigoureux et un plan d'affaires actualisé

La concession d'aménagement « pour la réalisation de l'opération du plateau nord-est » a été conclue la même année que celle du pôle gare, le 6 août 2010. Si les deux opérations présentent des analogies au regard de leur chronologie des charges prévisionnelles en jeu

(114 M€ pour PNE et 118 M€ pour PG au 31 décembre 2019) et du transfert intégral du risque au concédant, leur configuration spatiale et leur exécution présentent des traits divergents.

D'une surface hors œuvre nette (SHON) de 276 hectares, soit cinquante fois l'emprise du pôle gare (5,5 ha SHON), le périmètre de l'opération est situé en bordure de centre-ville. Il comprend des voies de transit générant des césures spatiales et des équipements collectifs consommateurs de foncier (aérodrome, parc des expositions, hippodrome, complexe aquatique, etc.). Une partie des interventions programmées intègre d'ailleurs la relocalisation ou le redimensionnement d'infrastructures publiques.

Dans sa conception initiale, le programme prévisionnel des constructions s'articulait autour d'un double projet urbain et commercial. Il prévoyait notamment le « renouvellement du quartier de la Madeleine » et la « création d'un centre commercial accessible par l'avenue Jean Mermoz et le futur prolongement de la RN 154 ». Le centre de gravité de l'opération s'est progressivement déplacé vers l'aménagement commercial. Le programme de 1 982 logements (179 988 m²), prévu dans le traité de concession, a été ramené à 316 logements (23 700 m²). Les surfaces dédiées aux commerces représentent 82,2 % de l'ensemble (contre 18,4 % initialement).

Les charges réalisées représentent à peine 49,9 % du budget prévu, à cinq ans du terme de la durée contractuelle.

Si l'opération (- 46,5 M€) présente un solde déficitaire moindre que celui du pôle gare (- 53 M€), cette situation n'est pas moins préoccupante au regard du faible taux de réalisation des recettes (9,1 %, contre 22,2 % pour le pôle gare) et de l'importance des en-cours (81,7 % des charges réalisées, contre 66,8 % pour le pôle gare). Le stock constaté au 31 décembre 2019 (46,5 M€) représente plus du double de celui qui résulterait d'une sortie linéaire en ligne avec le taux de maturité de l'opération (21,5 M€). Ce « retard théorique » d'écoulement des stocks s'élève à 43,9 % des charges réalisées (13,6 % pour le pôle gare).

Le degré limité de réalisation des cessions foncières fragilise l'équilibre financier.

Le produit correspondant (0,42 M€) comptabilisé dans le CRAC de 2019 représente uniquement 0,4 % des 114,1 M€ des recettes prévisionnelles inscrites dans l'annexe au comptes annuels de 2019. Les autres recettes de la concession sont constituées de produits accessoires (loyers, remboursements d'assurances, etc.) à hauteur de 1,93 M€ et du remboursement par Chartres Métropole des travaux réalisés sur l'aérodrome à hauteur de 8 014 600 € HT.

L'actuel bâtiment de Chartrexpô devait être démoli et le nouvel équipement devait être réalisé sur un autre secteur afin de libérer l'emprise foncière nécessaire à la réalisation du « trapèze commercial ». L'avenant n° 2 signé le 30 novembre 2011 prévoyait une dépense prévisionnelle de 2,5 M€ pour les démolitions, 11 M€ pour les travaux de voirie et réseaux divers, 30 M€ pour la reconstruction du parc et 14,4 M€ pour la maîtrise d'œuvre. Les loyers perçus pour le bâtiment représentaient une recette totale de 39 M€ sur 25 ans et la cession du parc des expositions était estimée à 15 M€. La maîtrise d'œuvre du projet avait été confiée à un groupement de maîtrise d'œuvre, auquel l'entreprise a mis un terme par un protocole transactionnel le 28 avril 2015. Il a fallu alors reprendre le projet à son point de départ, en procédant à des études de faisabilité complémentaires dans le courant de 2015 et en lançant un marché de conception-réalisation au cours du premier semestre 2016. Pour pallier la démolition du parc des expositions en 2017, un site provisoire a alors été remis en état et a fait l'objet de diverses interventions, pour être loué dans l'attente de la livraison du nouvel équipement.

Dans sa conception initiale, le bilan financier prévoyait une recette de 66 M€ de la commercialisation du foncier correspondant, soit 67 % du total. Cette prévision se fondait sur les termes d'un protocole foncier conclu le 19 juillet 2012 entre la SPL et une entreprise de promotion immobilière. Chartres Aménagement s'y était engagé à acquérir les terrains nécessaires au projet (« au plus tard le 31 décembre 2014 »), à en purger les droits et sûretés, à démolir les constructions présentes. Le promoteur s'obligeait à édifier un centre commercial. Le projet devait être « mis en œuvre en deux phases successives, en fonction de la maîtrise du foncier par l'aménageur et du projet commercial à définir. » La première phase prévoyait des constructions d'une « surface hors œuvre nette comprise entre 60 000 et 80 000 m² », assorti d'un parking comprenant « environ 2 500 places de stationnement. ». La seconde phase devait donner lieu à la construction d'un ensemble commercial « d'une SHON comprise entre 50 000 et 70 000 m² », sous réserve d'une limite de constructibilité totale de 130 000 m².

Le promoteur a proposé, dans le cadre de la première phase, un ensemble commercial d'une surface de vente de 68 200 m² auquel devait s'ajouter un magasin de 11 700 m². Le projet comportait, en outre, « l'aménagement d'un parc de stationnement de plain-pied sur 75 030 m² d'emprise au sol » d'une contenance de 3 271 places. Si celui-ci a recueilli dans un premier temps l'avis favorable de la commission départementale d'aménagement commercial d'Eure-et-Loir, la commission nationale d'aménagement commercial a formulé un avis défavorable le 12 mai 2016. Celle-ci fait grief au projet de comporter « la création de 65 boutiques en périphérie de ville » et de « fragiliser la situation du centre –ville de Chartres alors que cette commune a bénéficié de subventions au titre du FISAC. » En outre, il est relevé que « le dossier transmis par le pétitionnaire ne prévoit aucune mesure de nature à réduire l'imperméabilisation des sols, ni aménagement en sous-sol de places de stationnement » et que « les efforts du demandeur ne seront pas de nature à atténuer l'impact du projet sur son environnement. »

Un protocole foncier a été signé le 9 octobre 2017, afin de redimensionner le projet. Celui-ci a été suivi de deux avenants de prorogation. Les discussions autour de la refonte du projet s'étant prolongées, la signature de la promesse de vente n'a pas pu aboutir et la société s'est trouvée privée de toute perspective de recettes pour ce projet fin 2018.

En dépit d'observations du commissaire aux comptes en 2018 et en 2019 sur la nécessité de procéder à une requalification de l'opération, il a fallu attendre le 18 décembre 2020 pour que la SPL examine différents scénarios d'ajustement du programme. En raison d'un risque de suroffre de logement dans l'agglomération (le rythme de construction étant actuellement de 230 logements par an), les hypothèses de programmation ne prévoient pas de ventes avant 2024. Cette situation risque de prolonger les tensions sur la trésorerie. La SPL indique avoir fait valider au concédant une nouvelle programmation et avoir ajusté les hypothèses financières par un avenant du 16 septembre 2021. Cependant le plan de financement révisé à cette occasion ne prévoit pas de rétablissement de l'équilibre financier à court terme. En 2021 et en 2022, l'essentiel des recettes proviennent des cessions d'équipements aux personnes publiques. Les produits relatifs aux équipements commerciaux ne sont pas attendus avant 2023. Les recettes issues du programme de logement seront perçues pour l'essentiel à compter de 2026. L'opération devrait demeurer déficitaire pour plus de 30 M€ jusqu'en 2027 et ne parviendrait à l'équilibre qu'en 2030. ».

La chambre invite la société à apporter une vigilance particulière au bon déroulement de ce nouveau programme et à limiter les risques de pertes et des retards accrus en recettes.

2.3.3 La conduite du programme des cessions des ZAC de la roseraie, du jardin d'entreprises et des pôles ouest doit être mieux suivie et anticipée

Les opérations de la ZAC de la roseraie, du jardin d'entreprises et du pôle ouest ont en commun de se situer en périphérie de l'agglomération chartraine. Les potentialités accrues de libération d'emprises foncières importantes offrent un avantage certain. Mais elles sont susceptibles d'être contrebalancées par l'éloignement du centre, de ses équipements et de ses services, faisant peser un risque accru en phase de commercialisation. Par ailleurs, alors que la charge des équipements publics est prédominante pour le pôle gare et le plateau nord-est, elle est moindre pour ces trois autres opérations. La vente des droits à construire constitue le centre de gravité de leur programme prévisionnel. Leur équilibre de financement est donc d'autant plus sensible aux contraintes de débouché.

Si le jardin d'entreprises et le pôle ouest sont confrontés aux difficultés inhérentes à des parcs d'activités dédiés à l'immobilier d'entreprise et au tertiaire, leurs différences de maturité les exposent à des zones de risque distinctes. Les équilibres de l'opération de la roseraie, dont l'objet principal est la construction d'un éco quartier, se trouvent contrariés par la présence d'une offre concurrente importante, susceptible de peser sur les conditions de prix.

2.3.3.1 Parvenue au terme de sa durée contractuelle, l'opération du jardin d'entreprise doit faire l'objet d'un suivi renforcé pour les dernières opérations foncières

L'opération du jardin d'entreprise constitue l'opération la plus ancienne dans le portefeuille des concessions de l'entreprise. Conclue le 29 juin 1998 entre le syndicat d'études, de développement et de gestion du jardin d'entreprises et la société d'économie mixte de la ville de Chartres devenue la SEM Chartres développements immobiliers, la concession d'aménagement a été transférée à la SPL Chartres Aménagement en janvier 2010. Elle a pour objet le développement, la commercialisation et la gestion d'un espace mixte d'activités, de loisirs et d'habitat, sur une zone couvrant environ 550 hectares, dont 230 ha sur le territoire de Chartres et 320 ha sur celui de Nogent-le-Phaye.

Proche de l'autoroute, le secteur est attractif. De nombreuses entreprises s'y sont implantées et y exercent leur activité dans divers secteurs : activités de logistique, stockage, services, bâtiment et travaux publics, etc. Une demande réelle en matière d'immobilier d'entreprise a soutenu l'implantation de sociétés dans ce parc d'activité, à la recherche d'emprises foncières vastes à des conditions de prix inférieures à celles de l'ouest francilien.

La durée de la convention a été prolongée à plusieurs reprises. Son terme a été repoussé du 31 décembre 2009 au 31 décembre 2012 par l'avenant n° 3 du 25 mai 2007, puis au 31 décembre 2017 par avenant n° 6 du 16 octobre 2012 et, enfin, jusqu'au 31 décembre 2022 par avenant n° 7 du 16 décembre 2016. Initialement conclue pour onze ans, la concession court désormais sur une durée de plus de 24 ans¹⁸.

La prolongation de la durée contractuelle opérée par l'avenant n° 6 a été décidée « compte tenu du foncier restant à maîtriser, des aménagements à réaliser (travaux de la desserte téléphonique, barreau d'accès à la RD 24...) et de l'avancement de la commercialisation. ».

¹⁸ Aux termes de l'article 2 de l'avenant n°7, les parties se réservent la possibilité de repousser encore davantage le terme de l'échéance du 31 décembre 2022, en prévoyant « de tirer le bilan de l'opération et de renégocier, par avenant les termes de cette convention, dont sa durée » en fin de contrat.

Les raisons fondant le nouveau report de la date d'expiration du contrat sont plus diverses en ce qui concerne l'avenant n° 7. Il est fait mention, dans son exposé des motifs, de la volonté « de répondre à la demande du monde économique de l'agglomération », de « deux nouveaux découpages parcellaires composés de parcelles comprises entre 3 000 et 5 000 m² sur les lots prévus à l'arrière du « Chartres Business Park » ainsi que sur les lots de « Muid Pintard » », de « la réalisation de voiries supplémentaires » et de la remise en état d'un « site industriel ». La question des retards de commercialisation n'en est pas moins présente. L'annexe n° 4 jointe à cet avenant révèle l'existence d'un ensemble foncier de plus de 61,6 hectares dont la commercialisation n'a pu aboutir à la date de notification. La perception des produits de cession correspondants est ainsi renvoyée, pour plus d'un tiers, à un horizon supérieur à un an.

Au 31 décembre 2019, seuls 31,8 % des surfaces restant à commercialiser suite à l'avenant n° 7 précité avaient été vendues et 2,6 % réservées ou sous promesse de vente. Parmi les ventes réalisées, certaines sont intervenues avec deux à trois ans de retard, générant un décalage de trésorerie allant jusqu'à 8,8 M€ en 2019.

La revente d'un ancien site de l'industrie cosmétique illustre le suivi défaillant des opérations foncières. Cet ensemble immobilier a été acquis « hors périmètre » sur décision du conseil d'administration du 9 novembre 2012 et par un acte du 5 décembre 2012 moyennant un prix de 5,38 M€ TTC (4,5 M€ HT), avec l'engagement de revendre les biens immobiliers acquis dans un délai de cinq ans. Des négociations ont été engagées avec une société qui a fait part de son intérêt pour acquérir le bien et y regrouper ses sites. Une proposition de prix a été adressée le 28 mai 2014 à hauteur de 4,6 M€ « hors taxe et hors frais », sans disposer au préalable d'une estimation de France Domaine. Dans un courrier du 24 novembre 2014, les services de l'autorité concédante ont accordé un « report de l'acquisition du site à la fin du premier semestre 2015 », sur la foi d'échanges avec le vice-président de Chartres Métropole chargé du développement et [de la] promotion économique et en l'absence de protocole foncier fixant le calendrier et les modalités de la promesse de vente. La société ayant fini par se retirer totalement des négociations, la vente n'a pas pu être menée à son terme en 2017 à hauteur de 4,5 M€, comme le prévoyait la « grille des prix de cession actualisée » annexée à l'avenant n°7. Celle-ci n'est intervenue que le 9 octobre 2019, à un prix inférieur de 0,9 M€ HT, à savoir à hauteur de 3,6 M€ HT, au profit de Chartres Métropole, mais supérieure à l'évaluation de France Domaine (2,75 M€). Chartres Aménagement n'ayant pas respecté l'engagement de revendre les biens acquis dans un délai de cinq ans, c'est-à-dire avant le 5 décembre 2017, et la taxe de publicité foncière différée n'ayant pas été spontanément régularisée dans le mois suivant l'expiration de ce délai, la société a dû demander le bénéfice d'une procédure de régularisation, précisément au moment où elle faisait l'objet d'une vérification de comptabilité. La rectification a conduit au rétablissement des droits à hauteur de 196 879 € (au lieu des 32 174 € payés) et à l'application d'intérêts de retard pour un montant de 8 269 €. Cet enchaînement de pertes et de surcoûts ne résulte pas uniquement d'aléas de gestion. Il est également lié à un pilotage défaillant des opérations foncières dans la durée.

Afin de prévenir la persistance d'un déficit à la clôture de l'opération, la société doit apporter un soin tout particulier à la sécurisation des opérations foncières. Alors que le taux de réalisation des charges au 31 décembre 2019 (87,7 %) est proche du taux de maturité de l'opération (87,8 % de la durée contractuelle), le niveau de réalisation des recettes atteint à peine les deux tiers du montant prévisionnel inscrit au bilan (66,2 %). Il faudrait que la société soit en mesure de maintenir une progression annuelle moyenne de 14 %, pour résorber son

déficit au 31 décembre 2022, date à laquelle elle devra rembourser deux avances de trésorerie de 4,1 M€ et 2,7 M€.

2.3.3.2 Le programme du pôle ouest doit être réajusté sur la base d'expertises foncières visant à fiabiliser l'évaluation des stocks et des recettes

La concession d'aménagement des pôles ouest s'articule autour d'un projet ambitieux visant à réunir dans un même secteur un pôle dédié aux activités du BTP, un agroparc et un pôle dédié à des services. Un secteur « mixte » doit en outre « accueillir des activités connexes aux différents pôles voisins ou d'autres activités le cas échéant ».

D'une superficie totale de 203 hectares, les terrains destinés à accueillir ces différents aménagements sont situés sur les communes d'Amilly et Mainvilliers, dans la partie ouest de l'agglomération chartraine. L'objectif poursuivi par Chartres Métropole, en sa qualité d'autorité concédante, est de faire émerger un pôle économique d'équilibre, faisant pendant au jardin d'entreprises et au Parc d'Archevilliers à l'est.

Concédée à Chartres Aménagement par le Syndicat mixte des pôles ouest (SMPO) le 22 décembre 2009, l'opération s'est accompagnée de plusieurs révisions successives de la zone d'aménagement concertée. Les études réalisées par Chartres Aménagement pour le compte du SMPO ont conduit à une première évolution. Afin de permettre la réalisation d'aménagement de voiries et d'un carrefour, une extension de périmètre a été introduite par un avenant du 6 juillet 2010. Suite à la dissolution du SMPO en date du 1^{er} janvier 2011, Chartres Métropole s'est substituée à ce groupement de communes et a repris les procédures d'urbanisme, notamment afin d'apporter toutes les garanties nécessaires en termes de protection environnementale. Ce processus a abouti à la redéfinition du périmètre de l'opération et à des ajustements du bilan par un avenant du 8 avril 2015.

La SPL a mis à profit cette stabilisation du projet pour accélérer son programme d'acquisitions foncières en 2016. Les négociations portant sur des terrains agricoles exploités, le concessionnaire a cru bon de recourir à des achats hors périmètre, afin de procéder à des échanges et faciliter la libération du foncier dans l'emprise de la ZAC. Des « réserves foncières » ont ainsi été constituées à Berchère Saint Germain, à Briconville ou à Fresnay le Gilmert et utilisées comme levier de transaction.

Au 31 décembre 2017, le coût des acquisitions foncières s'élevait ainsi à 17 M€ (10,9 M€ en 2014). Il représentait plus de deux fois les recettes cumulées perçues à cette même date (7,1 M€). Si les CRAC ne détaillent pas le coût des réserves foncières, sa contribution aux décalages de trésorerie de la concession est certaine. À la fin de 2019, l'état d'avancement du programme d'acquisition foncière sur les pôles ouest était encore partiel et l'ensemble des échanges escomptés n'avaient pas encore eu lieu. Si la constitution d'un stock foncier « hors périmètre » n'est pas exclue en tant que telle par le traité de concession, elle est réservée aux biens « nécessaires pour la réalisation des ouvrages inclus dans l'opération ».

Le concessionnaire a concentré ses efforts sur la maîtrise foncière au risque de perdre de vue les entrées en négociation requises pour la commercialisation et de retarder les entrées en recettes. La seule cession menée à bien sur la période porte sur l'implantation d'un centre de données. Une promesse de vente a été signée le 4 décembre 2017. La vente a été conclue le 4 décembre 2018 pour un prix de 2,63 M€ et de 2,9 M€ auprès d'une société tierce, au profit de laquelle l'acquéreur a usé de la faculté de substitution prévue dans la promesse de vente. L'ensemble foncier cédé représente une superficie totale de 117 136 m².

Aucune autre cession foncière n'a été réalisée en 2019 dans le périmètre de l'opération. À l'issue de la période contrôlée, moins de 9 % des surfaces cessibles du programme ont été écoulées. Les stocks d'invendus ayant été multipliés par deux entre 2014 (9,4 M€) et 2019 (20,2 M€) sans progression des recettes, les tensions pesant sur la trésorerie se sont notablement accrues. Son solde s'est creusé de - 0,5 M€ à - 3,4 M€ entre 2016 et 2018. La réduction partielle du déficit observée en 2019 (- 1,8 M€) a été obtenue par un recours accru à l'endettement. Le concessionnaire a contracté un prêt de 8 M€ sur six ans le 3 janvier 2019 et a sollicité une avance de trésorerie de 6 M€ auprès de Chartres Métropole, susceptible d'être « renouvelée fin 2019 pour l'année 2020 ».

Si le taux moyen d'évolution des produits et des charges demeurerait inchangé, la cible prévisionnelle en recettes ne serait pas atteinte au terme de la durée contractuelle. Un déficit résiduel de 46 M€ subsisterait en décembre 2024, lequel devrait être pris en charge à hauteur de 20 % par la SPL et de 80 % par l'autorité concédante. Un effort de rattrapage est donc nécessaire d'ici 2025 pour garantir le rétablissement des équilibres financiers.

Or la perspective d'une accélération des recettes reste affectée d'inconnues. Le caractère périphérique de cette zone d'activité, en bordure de terrains agricoles et éloignée des principaux axes de communications (autoroute et voie ferroviaire), est peu favorable à l'écoulement de terrains aménagés. Les contraintes liées à la future directive paysagère viennent ajouter une difficulté complémentaire au réajustement du programme. Dans le CRAC de 2019, le concessionnaire relève, à cet égard, que « l'approbation de la directive paysagère entraîne une profonde modification de zones de constructibilité de la ZAC, nécessitant à la fois une refonte complète du projet ainsi qu'un travail important de rééquilibrage budgétaire, avec pour conséquence intermédiaire un besoin de trésorerie temporaire. ».

Du fait de l'accumulation des terrains invendus, le concessionnaire ne pourra pas se contenter du recours à d'autres facilités de trésorerie de l'autorité concédante. Le réajustement du programme devra être adossé à un plan de trésorerie construit de manière rigoureuse sur la durée contractuelle restante. Les prévisions de recettes devront se fonder sur des expertises foncières qui permettront, au besoin, de fiabiliser les recettes prévisionnelles et de constater d'éventuelles provisions pour perte.

2.3.3.3 Un plan d'actions visant à résorber les risques de pertes de recettes est nécessaire pour sécuriser l'exécution de l'opération de la roseraie

Initialement gérée en régie par la ville de Chartres depuis 2007, l'opération de la roseraie a été concédée à la société en 2010. Elle a pour principal objet la création d'un éco quartier. D'une surface de 20 hectares, son périmètre se situe au sein d'un secteur « dont la vocation est essentiellement résidentielle ». Elle comprend les « derniers terrains non urbanisés du nord-ouest de Chartres. »

La ville de Chartres poursuit une double ambition. Elle vise un niveau d'exigence soutenu en matière de qualité de l'habitat et du cadre de vie. Le programme prévisionnel prévoit ainsi « la construction de logements Haute Qualité environnementale, la gestion des eaux pluviales par des systèmes alternatifs et la création d'espaces verts de qualité. » La surface des parcs et des espaces paysagers représente 20 % de la superficie de l'opération dans sa version initiale. Le projet comprend également un groupe scolaire, des commerces et des services.

La deuxième ambition réside dans la recherche d'une offre de logement diversifiée. Les 750 logements prévus se répartissent respectivement à hauteur de 14 %, 66 % et 17 % entre

maisons individuelles, habitat collectif et constructions intermédiaires. Le logement social y est réparti entre les différentes catégories de lots.

Initialement fixée à dix ans, la durée de la concession a été prolongée jusqu'au 8 février 2019 par un premier avenant du 12 septembre 2012, puis jusqu'au 9 février 2025 par un deuxième avenant du 11 décembre 2014, portant sa durée totale à 15 ans. Ces modifications se sont accompagnées d'un nouveau phasage des travaux et d'une révision du programme foncier. Les surfaces de plancher (SDP) dédiées au logement individuel (19 %) et aux constructions collectives (67 %) ont été revues à la hausse, afin d'optimiser le produit attendu des cessions. Celui-ci porté de 14,5 M€ à 15,1 M€, dont 6,4 M€ pour la première phase et 8,6 M€ pour la deuxième phase. Le concessionnaire se voit assigner un objectif de prix moyen de cession compris entre 170 et 189 euros par mètre carré de SDP (à l'exception de quelques lots) en phase 1, puis entre 214 et 230 euros par mètre carré de SDP en phase 2.

La révision des paramètres du bilan financier de la concession s'accompagne également d'une nouvelle allocation du risque de perte d'exploitation. Alors que le concessionnaire se voyait imputer 10 % du résultat positif ou négatif dégagé à l'achèvement de l'opération dans le traité de 2010, l'avenant n° 2 prévoit que « le résultat est affecté au concédant » dans son intégralité. La rémunération du concessionnaire est revue à la baisse en conséquence. Celle-ci est ramenée « de 1 810 239 € HT (CRACL 2013) à 1 345 991 € HT. »

Deux principaux motifs sont invoqués pour justifier cette modification. D'une part, « de nombreuses modifications aux travaux ont été apportées pendant la durée du chantier suite aux demandes notamment de la ville de Chartres, de Chartres Métropole ». D'autre part, il est fait mention du choix de « préserver une homogénéité entre les constructions de ces parcelles et le reste des bâtiments à venir sur la ZAC », lequel impliquerait le rachat des parcelles « par le concessionnaire au concédant » et leur commercialisation directe par la SPL.

Ce nouveau programme confié au concessionnaire ne se borne pas à tirer les conséquences d'aléas imprévus. Il constitue une remise en cause substantielle de l'économie générale de la convention. Sa régularité interroge autant que son efficacité. En dépit de la baisse de rémunération de l'exploitant, la prise en charge intégrale du risque de déficit par le concédant est de nature à déresponsabiliser le concessionnaire. De plus la prolongation de la durée de la concession et les incertitudes entourant la phase 2, affaiblit ses obligations de résultat en termes de cessions : « la difficulté de commercialisation des lots de la phase 1 ne permet pas d'envisager la commercialisation de la phase 2 à court terme. De plus, la demande en logements et les ventes effectives constatées ne permettent pas d'écouler le stock de logement de manière efficace. Dans ce contexte, il est décidé de prolonger la durée de la concession à 15 ans. »

L'octroi d'un montant croissant d'« avances de trésorerie » vient encore réduire les incitations à une bonne gestion. Leur montant s'établit à 2,65 M€ au 31 décembre 2019 et leur remboursement est différé pour une large part en 2025.

Le bouleversement des principaux paramètres de la concession, opéré en décembre 2014, ne constitue pas le seul facteur explicatif des déséquilibres ultérieurs. Les recettes perçues au 31 décembre 2019 correspondent à moins de 20 % du montant attendu, alors que l'opération atteint les deux tiers de sa durée contractuelle.

L'examen des CRAC ne révèle pas d'obstacles majeurs qui auraient constitué un imprévu indépendant de la volonté du concessionnaire dans la réalisation du programme. Le programme d'acquisition foncière était parachevé en 2015. Les terrains étaient exempts de toute contrainte en matière d'archéologie préventive dès 2014. Le lancement des études préalables

pour la phase 2 mentionnée dans le CRAC de 2018 révèle que la livraison des lots de la phase 1 était jugée suffisamment aboutie pour envisager la suite du programme.

Du fait d'un manque de pilotage pluriannuel, le concessionnaire a lui-même généré les conditions de l'essoufflement de l'opération. Les négociations engagées avec les promoteurs ont débouché sur des promesses de vente généralement en plus de deux ans. Pour certains lots, une durée de quatre ans s'est écoulée entre le début des discussions commerciales (« lancement des négociations [...] pour les lots 1C, 1D et 1E » et « poursuite des négociations sur les lots 1G et 1H » en 2014) et la signature des promesses de vente (« Signature de promesses de vente pour [le] lot 1G [...] : 938 028,00 € HT [et le] lot 1H [...] : 800 000,00 € HT » en 2018) ou celle des actes de vente (« Signature des actes de cession : [...] lot 1E [...] : 408 000,00 € HT » en 2018). Deux abandons de négociation sont constatés pour les lots 1H et 1F. Le lot 1F faisait toujours l'objet de négociation au 31 décembre 2019, sans « projet viable, compte-tenu de la charge foncière attendue ».

Il a fallu attendre fin 2019 pour que six des treize lots aménagés de la phase 1 soient cédés. Seuls 81 % des recettes prévisionnelles relatives à cette première phase étaient réalisées. En moyenne, les prix de cession des lots (181 euros par mètre carré de surface de plancher (SDP)) apparaissent conformes aux objectifs prévus au contrat (entre 170 et 189 euros par mètre carré de SDP), à l'exception de ceux relatifs au lot 1A et aux parcelles hors ZAC, inférieurs aux références contractuelles.

Ces lenteurs ont pu contribuer à accroître les tensions sur la trésorerie. Les dépenses exposées pour l'opération présentent un niveau d'avancement notable (65 % des prévisions), alors que la phase 1 porte sur 39 % des lots à céder. Le solde provisoire fait apparaître, hors participations, un stock de 8,5 M€ au 31 décembre 2019, faisant naître un besoin de financement sept fois supérieur à celui qui aurait résulté (autour de 1,2 M€) d'un niveau de réalisation des produits et des charges proportionnel au taux d'avancement (66 %).

Pour la phase 2, des incertitudes encore plus marquées pèsent sur l'exécution du projet. 71 % des parcelles sont encore indisponibles. Leur livraison prévisionnelle n'interviendrait qu'en 2023. Deux promoteurs ont sollicité la SPL en 2019 pour les lots 2A, 2H et 2G, mais sans accord sur la charge foncière afférente. Le prix moyen des différents lots de la phase 2 s'élève à 111 € / m², alors que l'avenant n° 2 prévoyait un intervalle compris entre 214 et 230 € / m² de SDP. La contrainte exercée sur la vente de droits à construire découle d'un rythme de construction de logements soutenu (230 logements par an) dans un contexte de stabilisation de la population. Il existe ainsi un risque de suroffre de logements à l'échelle de l'agglomération.

Le concessionnaire doit également composer avec des contraintes paysagères accrues. Le projet de directive « de protection et de mise en valeur des paysages destinée à préserver les vues proches et lointaines sur la cathédrale de Chartres » a fait l'objet d'une procédure de mise à disposition du public jusqu'en novembre 2020. Son entrée en vigueur prochaine limitera les hauteurs de construction et de plantation compris dans l'une des 456 vues rayonnant autour de la cathédrale. Elle précisera la palette chromatique des constructions et les aménagements paysagers à appliquer aux nouvelles constructions. D'après le CRAC 2019, « il a été demandé à l'équipe de maîtrise d'œuvre de proposer une recomposition des lots en intégrant le nouveau cône de vue [de la cathédrale] afin d'adapter la programmation et le bilan de l'opération d'aménagement. »

En raison de ce contexte, la chambre appelle l'attention de la SPL sur la nécessité de se doter d'un plan d'action assorti d'un calendrier précis. Celui-ci identifierait des indicateurs de suivi pour chacune des mesures requises. Le cadre de négociation avec les promoteurs

immobiliers (calendrier, avancement des protocoles foncier ou des promesses de vente) gagnerait à être explicité dans les compte-rendu à la collectivité, pour lui permettre d'apprécier les délais par lot et le respect de la grille des prix.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exécution d'une concession d'aménagement se caractérise traditionnellement par un décalage structurel entre le paiement des charges et l'encaissement des produits. Pour Chartres Aménagement, les contraintes de ce cycle de financement sont amplifiées par des retards de recettes conséquents causés par un défaut de pilotage.

À court terme, il s'agit de sécuriser l'équilibre financier de ces opérations, en procédant aux ajustements du programme prévisionnel là où il est requis, afin d'optimiser les rentrées commerciales potentielles et de mieux programmer les financements.

À moyen terme, la société doit prévenir le risque de surcompensation des équipements publics. Il y a lieu que la société se dote d'une comptabilité analytique propre à prévenir tout manquement au droit des aides d'État. Les bilans joints aux avenants, les CRACL et les tableaux de bords internes doivent permettre d'isoler le coût des équipements publics et les soutiens financiers correspondants.

Enfin, à moyen et long terme, la société doit veiller à améliorer la portée informative de ses comptes rendus aux collectivités actionnaires, notamment en explicitant le financement du cycle de l'opération dans son intégralité et non uniquement sur l'année à venir. L'amélioration du suivi du programme foncier apparaît indispensable. En raison du redécoupage des lots ou de l'absence d'indication sur les surfaces ou les références de parcelles, il est peu aisé de rapprocher les grilles de prix de cession contractuelles de celles jointes aux CRAC.

Recommandation n° 2 : Actualiser les bilans (financiers, immobiliers, fonciers et commerciaux) des opérations d'aménagement et garantir la transparence de leur suivi.

Recommandation n° 3 : Définir et mettre en œuvre les actions et outils permettant de maîtriser les risques identifiés des opérations d'aménagement menées et en assurer le suivi périodique.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE PRÉOCCUPANTE

3.1 Les documents comptables délivrent une image fidèle des risques financiers, à l'exception des pertes sur opérations qui n'ont pas été provisionnées

Les comptes de la SPL Chartres Aménagement ont été certifiés sans réserve jusqu'en 2016. À compter de l'exercice 2017, le commissaire aux comptes a formulé une réserve réitérée en des termes identiques dans les rapports produits à l'appui des comptes annuels de 2018 et de 2019. Les anomalies relevées par le commissaire aux comptes portent principalement sur le suivi analytique des opérations concédées et sur l'arrêté des CRACL (*cf.* annexe n°14). Elles sont principalement liées à la ventilation des charges et des produits par opération, à la mise à jour des données du logiciel de gestion financier et à leur rapprochement avec les données de comptabilité.

Les stocks d'en-cours de certaines opérations, à l'instar du plateau nord-est et du pôle ouest, auraient dû donner lieu à des ajustements, afin de tenir compte de la réalité des taux d'avancement. Les opérations de sortie des stocks au fur et à mesure des cessions de biens aménagés s'écartent, pour certaines opérations comme le plateau nord-est, de la méthode prescrite par l'autorité des normes comptables. Il appartient à la société de veiller au respect des termes du règlement du 23 juin 1999 relatif au traitement comptable des concessions d'aménagement. Celui-ci prévoit que « lorsque les coûts de revient estimés sont supérieurs aux coûts comptabilisés depuis le début de la concession, l'écart est constitué de charges non encore comptabilisées qu'il convient de provisionner ». Sur la période examinée, ce dispositif n'a été appliqué que pour l'opération Cœur de village à Saint-Prest.

Sous réserve de ces limites dans l'appréciation du bilan et du compte de résultat, l'examen de la comptabilité de la société ne révèle pas de défaut de fiabilité majeur. Le processus de confection des comptes offre une assurance raisonnable quant à la connaissance des équilibres financiers globaux de la société. De ce fait, les principaux soldes de gestion et les ratios financiers conservent une portée explicative qui permet d'appréhender les principales tendances et la trajectoire financière de la société.

3.2 L'exploitation demeure déficitaire alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée

L'analyse du compte de résultat de Chartres Aménagement révèle un cycle d'exploitation structurellement déficitaire, alors que les opérations d'aménagement présentent un taux d'avancement moyen de l'ordre de 65 %. La conjonction d'un niveau important de charges et d'un faible niveau de production vendue s'observe logiquement en début de concession. En revanche, le maintien d'une telle situation appelle une vigilance toute particulière, lorsque les opérations atteignent un certain niveau de maturité et se rapprochent de leur terme. Dans le cas de Chartres Aménagement, le décalage entre le taux de réalisation des dépenses (52 %) et des recettes (21 %) persiste, tandis que les 21 concessions d'aménagement parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée, sans le moindre effet de rattrapage. Entre

2014 et 2019, les produits d'exploitation (hors transferts de charge) sont systématiquement inférieurs aux charges d'exploitation. Les écarts vont de 5 à 7,5 % selon les exercices.

Une insuffisance brute d'exploitation est constatée chaque exercice sur l'ensemble de la période (cf. annexe n° 9). Ce ratio mesure le solde des recettes et des dépenses d'exploitation de la société, avant incorporation des frais de fonctionnement au bilan des opérations et constatation des provisions et des amortissements. En dépit d'une légère amélioration en 2015 (1,19 M€) suivie d'un repli en 2016 (1,72 M€), la société enregistre en 2019 un déficit de 1,6 M€ proche de celui de 2014.

D'après l'analyse de la société, ce solde déficitaire ne reflète pas sa situation effective. Celui-ci est compensé à la fois par un résultat financier excédentaire et par d'autres produits de gestion constitués principalement de transferts de charges. Ces dernières opérations consistent à neutraliser une partie des charges d'exploitation pour les incorporer dans les comptes de stocks. Elles correspondent à la prise en charge régulière d'une quote-part des frais de gestion de la société dans le cadre des concessions d'aménagement. La société affiche ainsi un résultat positif à la suite de la prise en compte de ces éléments.

La chambre invite cependant à une lecture nuancée du résultat d'exploitation. Si la situation est équilibrée d'un point de vue comptable, elle demeure fragile d'un point de vue économique. La société continue d'enregistrer des taux de réalisation de ses produits faibles (21 % toutes opérations confondues), alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée. Cet écart entre les dépenses et les recettes n'est pas anormal lorsqu'une opération d'aménagement débute. Il fait courir des risques significatifs lorsque les retards de commercialisation persistent et que l'insuffisance brute d'exploitation se prolonge en dépit du niveau de maturité élevé des concessions. En fin d'opération, avec la diminution de l'activité donnant lieu à rémunération et faute de recettes suffisantes, les transferts de charges pourraient ne plus suffire à garantir l'équilibre du compte de résultat.

Les charges de personnel ne représentent pas le facteur de risque principal. Elles ne s'écartent pas significativement du niveau moyen observé dans des entreprises comparables. Toutefois ce poste tend à augmenter en moyenne entre 2014 et 2019 (1,3 % par an), alors que les effectifs ont connu une légère décline (0,7 % par an en moyenne). Cette tendance qui demeure modérée en fin de période a pu être plus accentuée en 2016. Rapportées aux effectifs en temps plein, les charges de personnel ont progressé de 24 % sur ce seul exercice, avant de revenir à partir de 2018 dans des proportions plus proches du niveau antérieur. Elles représentaient en 2016 jusqu'à vingt fois la valeur ajoutée telle que définie par le plan comptable général. En raison de l'étroitesse de ses marges de manœuvre, la société ne peut pas se permettre d'autres écarts analogues à l'avenir. L'effort de maîtrise réalisé en 2018 doit donc être poursuivi et conforté, en veillant à ce que la dépense soit strictement dédiée aux besoins opérationnels directs.

Les charges d'exploitation ont connu une progression de 6 % en moyenne sur la période. Les achats de matériel et les rémunérations d'intermédiaires occupent une place prépondérante dans cette rubrique. Au-delà des charges liées à la montée en puissance des chantiers du pôle gare et du plateau nord-est à partir de 2016, plusieurs postes présentent un dynamisme notable en fin de période, sans entretenir un lien direct avec les cycles de travaux des principales concessions. Tel est le cas en particulier des frais de publicité, des frais de séminaire ou encore des locations de véhicules, des frais de téléphone et de déménagement.

La résorption des déficits d'exploitation implique donc de veiller, en priorité, à la maîtrise des achats et prestations. Une revue des dépenses offre des pistes d'économies à court

et à moyen terme, alors que le rattrapage des retards de commercialisation n'aura des effets qu'à moyen et long terme.

La crise sanitaire, intervenue postérieurement à la période contrôlée, a accru le retard sur les recettes. L'annexe aux comptes de 2019 signale, au titre des « événements postérieurs à la clôture de l'exercice », « une baisse d'environ 1/6^{ème} de notre chiffre d'affaires annuel et par conséquent un impact significatif sur notre résultat de l'exercice 2020. » Du fait des mesures de confinement, « l'activité liée aux acquisitions et cessions immobilières a très nettement diminué » et « l'ensemble des chantiers de nos projets ont été mis à l'arrêt pendant une durée minimum de 6 à 8 semaines et leur reprise reste très progressive et incertaine quant au nouveau rythme d'avancement. »

À brève échéance, la société doit concentrer ses efforts sur les économies en dépenses. D'une part, il lui faut veiller à renforcer le suivi des coûts. Les comptes rendus au concédant devront être assortis d'engagements sur les pistes d'économies possibles, tenant compte des besoins et de l'ajustement des recettes prévisible. D'autre part, la fonction contrôle de gestion gagnerait à être renforcée.

3.3 Les besoins financiers croissants de la société ont été comblés par des « avances » des personnes publiques actionnaires

3.3.1 L'octroi de prêts par les collectivités actionnaires, majoritairement sans rémunération, dissuade la société d'améliorer la performance de sa gestion

La montée en puissance des principales opérations a exercé une pression accrue sur la trésorerie. Le niveau des dettes « fournisseurs » a augmenté de + 17,5 M€ entre 2014 et 2017. La durée moyenne de rotation des dettes fournisseurs a été portée de 55 à 147 jours entre 2015 et 2016, puis à 203 jours en 2017. Les délais moyens de paiement, suivis dans le système d'information financier, déjà élevés en 2014 (45 jours) et en 2015 (47 jours), ont progressé à 53 jours en 2016 et en 2017. Au 31 décembre 2017, les factures dont le terme était échu depuis plus de 90 jours représentaient 65,2 % des montants en instance de règlement.

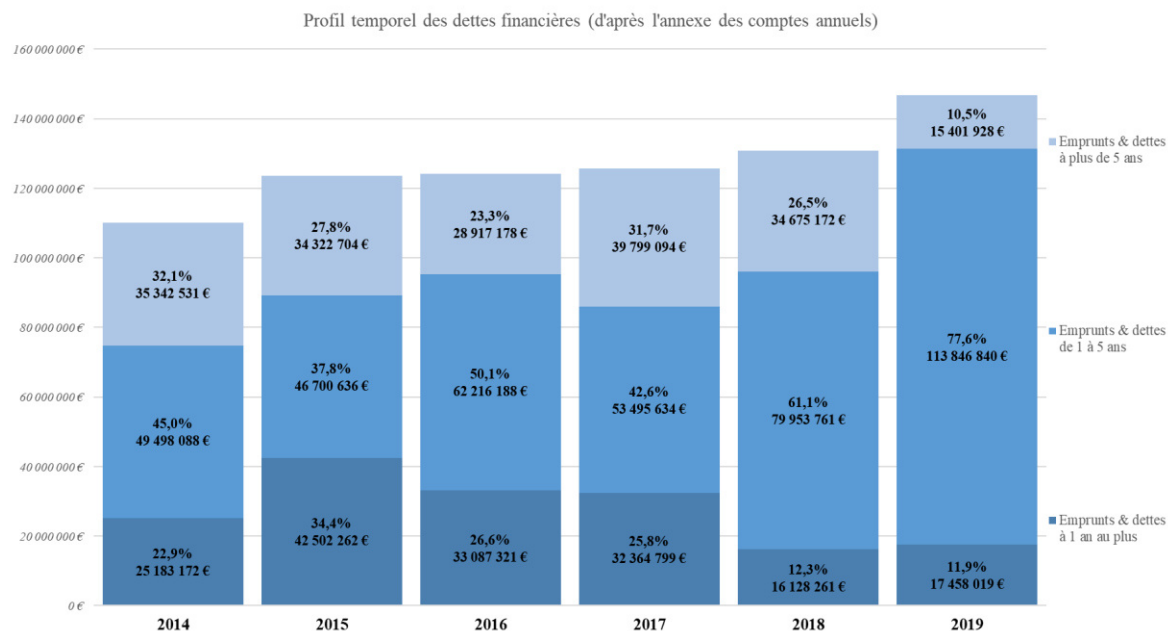
Tableau n° 5 : Ancienneté des factures non réglées au 31 décembre de l'exercice

<i>Factures reçues non réglées à la date de clôture de l'exercice dont le terme est échu (en €)</i>	2017	2018	2019
0 jour	71 999	0	1
1 à 30 jours	242 082,	714 736,	2 052 843
31 à 60 jours	2 235 348	2 004 229	4 234 674
61 à 90 jours	3 530 265	1 124 534	1 835 188
91 jours et plus	11 404 634	5 712 531	3 039 504
<i>Total au 31 décembre de l'exercice =</i>	17 484 328	9 556 030	11 162 210

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes annuels de 2017 à 2019

La société a dû mobiliser des financements externes pour faire face à des besoins croissants. Le montant des dettes financières est passé de 110 M€ en 2014 à 147 M€ en 2019.

Graphique n° 5 : Évolution des dettes financières entre 2014 et 2019



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes annuels 2014 à 2019

Les financements consentis par les collectivités actionnaires occupent une place de plus en plus importante. Alors qu'ils constituent moins de 30 % de l'encours en 2014, ils s'élèvent à 94,2 M€ en 2019, soit 64 % du montant total des dettes financières comptabilisées au 31 décembre de cet exercice, dont 13,9 M€ pour Chartres et 79,9 M€ pour Chartres Métropole, soit 45 % et 155 % de leurs ressources fiscales respectives. La SPL soutient que « [...] les établissements financiers n'acceptent plus de porter la totalité des encours de concessions d'aménagement et demandent que les concédants [...] apportent leur contribution de façon significative [...] » lorsque le risque est porté par l'autorité concédante. Elle relève également que la part des avances dans le financement des stocks d'aménagement est restée stable (21 % en 2014 et 23 % en 2020), déduction faite des avances relatives au « pôle gare ». Toutefois il paraît difficile d'exclure du champ de l'étude la concession du pôle gare qui représente à elle seule 74 % du total des avances constatées en 2019 et constitue l'une des principales opérations du portefeuille d'activité de la société.

Leur montant total cumulé est le plus souvent sous-évalué dans les comptes annuels, l'écart pouvant atteindre 23,7 M€ en 2018.

Tableau n° 6 : « Avances » consenties par les actionnaires entre 2014 et 2019

<i>Conventions d'avances (montants cumulés en €)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pôle gare	2 170 000	4 480 000	6 790 000	26 000 000	60 030 000	69 997 000
Plateau nord-est	10 000 000	10 000 000	18 500 000	10 042 428	1 842 428	642 428
CM 101	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000
Jardin d'entreprises	6 800 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000
Pôle ouest	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	7 600 000
ZAC de la Roseraie	1 325 000	1 590 000	1 855 000	2 120 000	2 385 000	2 650 000
ZAC des Hauts Saumons	2 340 330	2 340 330	2 340 330	2 340 330	2 340 330	2 340 330
Parc d'Archevilliers	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
Lotissement Le Plessis 2	0	200 000	200 000	200 000	350 000	350 000
Ilot Courtille	288 000	384 000	480 000	576 000	442 027	538 027
Total des avances pour les concessions (A)	27 823 330	30 694 330	41 865 330	52 978 758	79 089 785	94 217 785
Total des avances pour les portages fonciers (B)	2 049 000	3 498 000	4 968 183	4 970 255	22 854	26 881
Montant total des avances (C = A+B)	29 872 330	34 192 330	46 833 513	57 949 013	79 112 639	94 244 666
Montant total mentionné dans le rapport de gestion (D)	19 872 330	31 992 330	29 333 512	38 949 012	55 435 638	73 747 666
Écart (E = C - D)	10 000 000	2 200 000	17 500 001	19 000 001	23 677 001	20 497 000

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des conventions d'avances et des comptes annuels 2014 à 2019

Aucun remboursement n'est prévu au 31 décembre de l'exercice 2019 pour 87 % du montant cumulé de ces « avances » (81,8 M€). Plus du tiers d'entre elles (29,9 M€) a couru sur les six années contrôlées et 70 % sur les trois derniers exercices. Ainsi la majorité de ces montants paraissent s'assimiler à des prêts plus qu'à des « facilités de trésorerie ».

Par ailleurs, la société a pu bénéficier d'échéanciers lui permettant de lisser le remboursement de 10 M€ dus le 31 décembre 2015 jusqu'en décembre 2023 et de 2 M€ dus au 31 décembre 2016 jusqu'au 30 juin 2018. Dans certaines hypothèses, la SPL est libérée par anticipation de l'obligation de rembourser le prêt consenti. Par exemple, pour une avance octroyée dans le cadre de la concession de l'Îlot Courtille, la ville de Chartres consent à ce que l'avance soit « remboursée par transformation en participation, au rythme de l'acquisition de cette participation par le concessionnaire ».

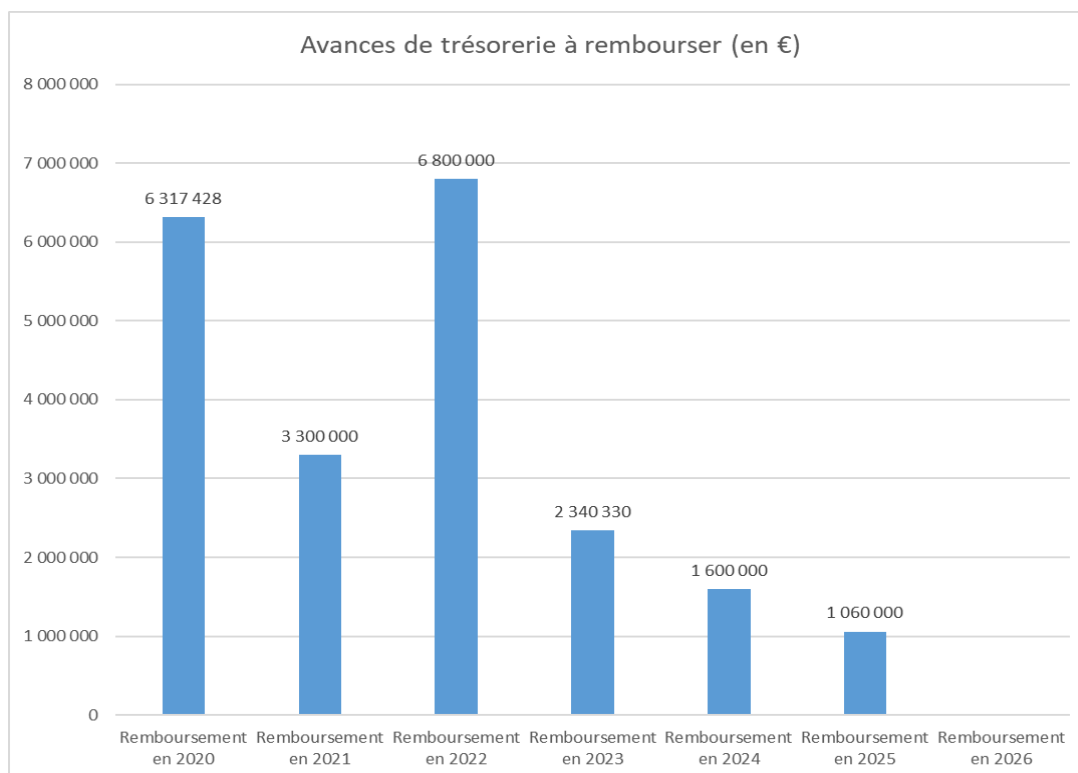
Le recours structurel à ces financements est porteur de risques très significatifs pour la société. Il génère un aléa moral, préjudiciable à l'amélioration de la gestion et à la recherche d'efficience. En acceptant des facilités financières pour des montants conséquents, souvent sans intérêts ou à des conditions de taux favorables, la société se dispense d'optimiser sa gestion de trésorerie. Outre sa fragilité au plan juridique, ce financement n'est pas sans risque pour la conduite du programme aux meilleures conditions de coût.

La chambre rappelle que les avances de trésorerie doivent constituer un soutien exceptionnel, nécessairement infra-annuel, soumis à intérêts, dont la reconduction ne peut s'opérer au-delà d'un an sans s'assimiler à un prêt ou à un apport en compte courant.

3.3.2 Les différés de remboursement des « avances » conduisent à reporter le besoin de financement dans le temps, sans y apporter de réponses structurelles

Les « avances » consenties par la ville de Chartres et Chartres Métropole parviennent à leur terme majoritairement entre 2022 et 2025, à hauteur de 11,8 M€.

Graphique n° 6 : Échéances des avances de trésorerie



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

Faute de progression nette de ses recettes, la société pourrait se trouver contrainte de solliciter des prêts pour rembourser ces tombées d'échéances. L'abandon de ces créances et leur transformation en participation reviendrait à en faire assumer la charge par la collectivité, en sus de potentiels déficits constatés à la clôture des opérations. Cette situation ne serait pas sans risques au regard du droit des aides d'État.

Pour prévenir cet écueil, il apparaît essentiel d'anticiper au mieux les tombées d'échéances et de disposer d'outils de pilotage. La trésorerie de la société demeure sous tension en dépit des soutiens publics, notamment du fait de la croissance de la production stockée.

D'après une note du commissaire aux comptes, « au 31/12/19 le montant des découverts bancaires est de 1 385 k€ (1 181 k€ au 31/12/2018) ». La trésorerie nette était négative à hauteur de 1,1 M€ au 31 décembre 2018 (dont 7,1 M€ pour les opérations d'aménagement). Elle apparaît excédentaire au 31 décembre 2019, à hauteur de 3,2 M€. Mais elle serait demeurée déficitaire, à hauteur de 70,6 M€, en l'absence d'« avance des concédants ».

À ce jour la fragmentation du suivi de la trésorerie par opération interdit toute vue d'ensemble. Il existe des tableaux consolidés utilisés lors des séances de paiement, établis à partir d'un historique issu du système d'information financier, et une balance analytique des

comptes bancaires par opération. Ils sont utilisés pour effectuer des rapprochements entre la comptabilité générale et celle des opérations dans le cadre de l'arrêté des comptes. Mais, du fait de leur portée rétrospective, ils ne peuvent guère constituer un outil d'anticipation.

Par ailleurs, la présentation consolidée figurant dans les comptes annuels porte sur le seul exercice considéré. Si les annexes des CRAC présentent des trajectoires pluriannuelles, celles-ci dépassent rarement 2021. Cette opacité est propice à une « logique du fait accompli » en matière de financement. Elle permet au concessionnaire de solliciter des « avances » au concédant au prétexte que le bouclage financier de l'opération retarderait la montée en charge des chantiers. La multiplication des conventions financières rend plus difficile l'appréciation des engagements consentis et la chronologie des remboursements.

La chambre invite l'entreprise à élaborer, dans les meilleurs délais, un plan de trésorerie pluriannuel, consolidé, tenant compte de la chronologie des tombées d'échéances des « avances » et du remboursement des autres dettes financières. Cette présentation d'ensemble des « avances de trésorerie », des « avances sur participation » et des diverses autres aides octroyées par les personnes publiques actionnaires pourrait être utilement présentée à l'appui des rapports de gestion et communiquée en annexe des rapports des administrateurs.

3.4 La SPL pourrait être confrontée à une situation d'emballlement de sa dette, si ses déséquilibres financiers persistent

La solvabilité de l'entreprise est faible. Les capitaux propres représentent à peine 4 à 5 % des dettes portées au bilan sur la période.

À niveau de charge constant, la production vendue aurait dû être multipliée par deux, pour générer un autofinancement couvrant le remboursement de la dette en capital en 2019 (13,5 M€). En raison de la faiblesse des excédents dégagés par l'activité, une part des soutiens apportés par les collectivités, notamment leurs « avances », a donc servi à l'amortissement de la dette. Cette situation ne saurait se prolonger durablement sans danger pour la société.

Tableau n° 7 : Appréciation du risque de reconstitution du capital au sens de l'article L. 225-248 du code de commerce

<i>Niveau de capitalisation</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capital social	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000
Capitaux propres	5 337 335	5 798 511	5 917 338	6 018 967	6 128 847	6 399 123
<i>Capitaux propres / Capital social</i>	91 %	99 %	101 %	103 %	105 %	109 %

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes annuels 2014 à 2019

Une recapitalisation « préventive » ne constituerait pas une solution. Elle représenterait un coût complémentaire pour les collectivités actionnaires, en particulier pour la ville de Chartres et Chartres Métropole déjà fortement engagées auprès de la société. Par ailleurs elle serait inutile, si la société demeurait incapable de faire aboutir les programmes de commercialisation à des conditions de prix raisonnables du fait des charges foncières imposées par les promoteurs immobiliers. La plupart des concessions ont, en effet, été conclues aux risques et périls de l'autorité concédante.

Il n'en demeure pas moins que le déficit consolidé des concessions d'aménagement (hors participations) excède 26 fois le montant des capitaux permanents. Le déficit enregistré par le plateau nord-est atteint à lui seul 730 % de ce poste du bilan. Il va jusqu'à 850 % pour le pôle gare. Une vigilance toute particulière s'impose pour mettre un terme à la spirale d'endettement qui semble s'amorcer. Eu égard au report d'opérations foncières et à l'incertitude générée par les suites de la crise sanitaire, le désendettement doit être la priorité.

Toute nouvelle avance des personnes publiques actionnaires doit être dorénavant exclue. Les reports de remboursement ne doivent être pratiqués qu'à titre exceptionnel. La société doit chercher à susciter la confiance des financeurs et apporter des garanties sur les perspectives de retour à l'équilibre. À cet effet l'entreprise gagnerait à bâtir un programme de désendettement. Ce plan aiderait les dirigeants et les actionnaires à décider s'il est nécessaire d'accélérer les ventes sur tel ou tel programme afin de garantir ses équilibres financiers. Il appartient à la société d'éclairer ses clients sur les opérations pour lesquelles une telle mesure est la plus appropriée. Des financements externes ne devraient être mobilisés qu'en dernier recours, sous réserve que leur remboursement ultérieur par des ressources propres soit garanti.

Le développement de compétences internes en matière d'ingénierie financière constituerait un levier effectif d'amélioration de la gestion. La société doit se garder d'une approche formelle du contrôle de gestion, se résumant à la tenue de tableaux de bord. Un pilotage abstrait, sans déclinaison opérationnelle en termes de synchronisation de la trésorerie ou de prospective, ne serait d'aucun secours pour le redressement de la trajectoire financière.

L'attention portée par la société à la soutenabilité de sa gestion conditionne la pérennité de son activité et sa capacité à répondre dans la durée aux besoins des actionnaires.

Recommandation n° 3 : Tenir un plan de trésorerie pluriannuel et consolidé

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Affectée par un cycle d'exploitation continument déficitaire et une absence durable de marges brutes d'autofinancement, Chartres Aménagement se trouve confrontée à un besoin de financement croissant qu'elle comble, dans l'urgence, par des prêts contractés auprès des actionnaires. Cette situation s'étant réitérée chaque exercice depuis 2014, la société pourrait être confrontée à un risque d'emballement de la dette.

Pour mettre un terme à la dégradation de ses équilibres financiers, la société doit retrouver des marges de manœuvre sur son cycle d'exploitation. À cet effet, il lui revient de développer un suivi des coûts pour procéder à une revue des dépenses et de réajuster sans tarder le programme prévisionnel des recettes du pôle gare, de plateau nord-est et de pôle ouest. De plus il est essentiel que la société élabore un plan de trésorerie pluriannuel et consolidé, synchronisant les tombées d'échéances avec le recouvrement des produits. Celui-ci devra reposer sur un calendrier des recettes fiabilisé et réaliste.

À partir de ces projections, l'entreprise serait à même de bâtir un programme de désendettement. Celui-ci lui permettrait d'anticiper ses besoins de financement et d'identifier les possibilités de réduction de ses dettes. Le renforcement de la fonction contrôle de gestion et des compétences internes en matière d'ingénierie financière serait également de nature à garantir le rétablissement d'une trajectoire soutenable.

4 DES CHOIX DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES QUI FRAGILISENT LE FONCTIONNEMENT DE LA SOCIÉTÉ

4.1 La SPL supporte un niveau de dépenses de personnel proche d'autres entreprises du secteur, mais se distingue par la structure de ses effectifs

4.1.1 La société ne s'écarte pas des références du secteur en ce qui concerne le poids des rémunérations, leur évolution et leur distribution

Les charges de personnel s'élèvent à 1,56 M€ en 2019, dont 1,06 M€ pour les salaires bruts et 0,50 M€ pour les charges sociales patronales. De 2014 à 2019, ce poste oscille entre 4,5 et 7,2 % de l'ensemble des charges du compte de résultat, ce qui est inférieur aux moyennes constatées par l'INSEE dans l'élaboration des statistiques annuelles d'entreprise (plus de 10 % en 2017). Un effort particulier est constaté en 2019.

Tableau n° 8 : Poids des dépenses de personnel

Montants en euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	906 711	892 580	1 153 272	1 117 333	1 081 774	959 825	1,1 %
dont salaire brut annuel	901 586	873 593	1 093 067	1 037 013	1 031 238	1 061 692	3,3 %
- salaires et appointements	898 218	866 916	1 084 294	1 028 969	1 021 204	1 050 113	3,2 %
- avantages en nature	3 368	6 676	8 774	8 044	10 035	11 579	28,0 %
dont prov. sur congés payés	5 125	18 987	14 397	-3 560	12 418	8 154	9,7 %
dont primes et gratifications			45 808	83 880	38 118	-110 021	-
Charges sociales	465 209	396 087	512 409	490 696	477 612	502 744	1,6 %
Total des charges au compte de résultat	28 058 326	22 727 469	34 959 024	35 889 058	21 624 648	37 348 807	5,9 %
part dépenses de personnel	4,9 %	5,7 %	4,8 %	4,5 %	7,2 %	3,9 %	-
Compte 60500000 : Achats Matériel, travaux	26 081 456	20 892 643	32 368 082	33 017 512	19 151 122	34 516 795	5,8 %
Total des charges (hors compte 60500000)	1 976 870	1 834 827	2 590 942	2 871 546	2 473 526	2 832 012	7,5 %
part dépenses de personnel	69,4 %	70,2 %	64,3 %	56,0 %	63,0 %	51,6 %	-

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes annuels des exercices 2014 à 2019

Entre 2014 et 2019, les dépenses de rémunérations présentent une variation annuelle moyenne de 1,1 %. Cette évolution est inférieure à celle de l'indice des salaires des activités immobilières¹⁹ (1,5 %).

Les effectifs de la société sont demeurés constants entre 2014 et 2018. Selon les exercices, la société compte entre 30 et 32 salariés. L'effectif en équivalent temps plein (ETP)

¹⁹ Le taux est calculé en rapportant le dernier indice connu pour les salaires mensuels de base des « activités immobilières (NAF rév. 2, niveau A17 LZ) » au même indice des salaires mensuels mesuré en début de période.

est de 18,84 en 2019 contre 18,91 en 2014. Ces chiffres masquent toutefois une augmentation, suivie d'une diminution des heures travaillées (38 767 en 2016 contre 34 426 et 34 297 en 2014 et 2019), liées aux variations des temps non complets.

Par ailleurs le coût annuel total d'un ETP est passé de 72 279 € à 83 038 €, soit en moyenne + 2,8 % par an.

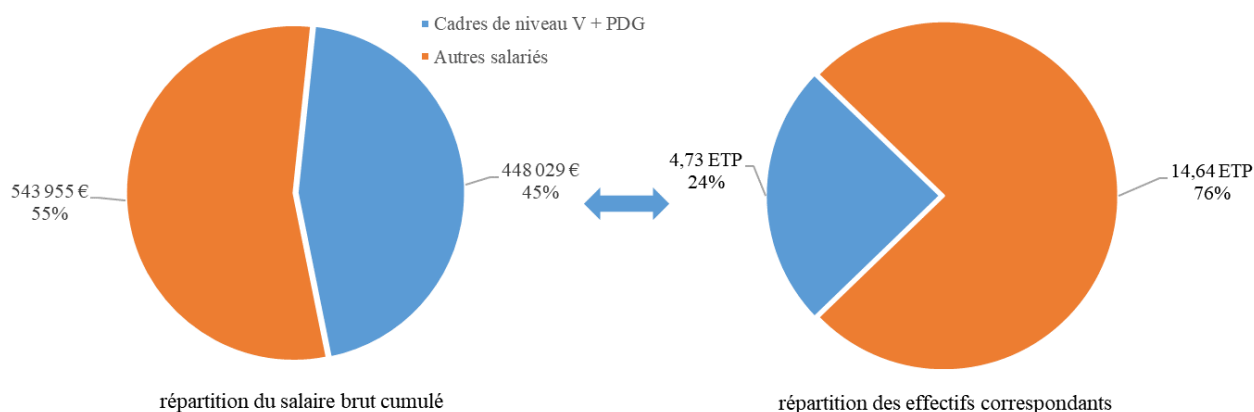
Tableau n° 9 : Évolution des effectifs et des dépenses de personnel interne

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Nombre de salariés	32	30	32	31	31	32	0,0 %
Total des heures travaillées (HT)	34 426	32 668	38 767	35 324	36 009	34 297	-0,1 %
Total des heures de présence (HP)	35 590	34 893	39 484	36 115	37 772	35 599	0,0 %
<i>rapport HT/HP</i>	96,7 %	93,6 %	98,2 %	97,8 %	95,3 %	96,3 %	-
Nombre d'ETP annuel	18,91	17,95	21,30	19,41	19,78	18,84	-0,1 %
Salaire brut + charges sociales (en euros)	1 366 795	1 269 680	1 605 476	1 527 710	1 508 851	1 564 436	2,7 %
Coût annuel d'un ETP (en euros)	72 279	70 734	75 374	78 707	76 282	83 038	2,8 %
<i>dont salaire brut</i>	47 678	48 668	51 318	53 427	52 135	56 353	3,4 %
<i>dont charges sociales</i>	24 601	22 066	24 057	25 281	24 146	26 685	1,6 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les livres de paie et les comptes annuels

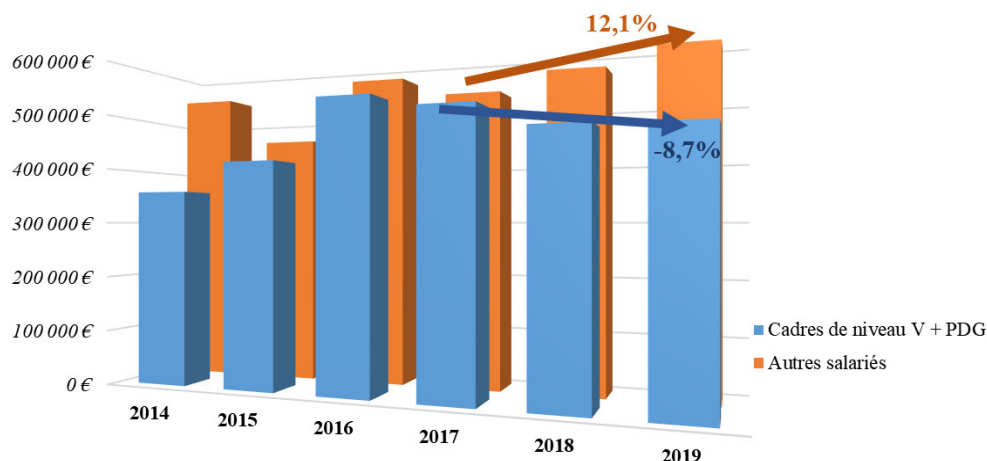
Sur la période 2014-2019, les hauts cadres, c'est-à-dire le PDG et les cadres dont les fonctions sont définies par référence au niveau maximal de la convention collective, représentent un quart des effectifs.

Graphique n° 7 : Répartition du salaire brut (hors avantages en nature) sur la période 2014-2019



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les livres de paie

La distribution des rémunérations a connu un rééquilibrage sur la période. Alors que, pour les autres salariés, la part du salaire annuel brut s'accroît de 12,1 %, celle de l'équipe encadrante diminue de 8,7 %.

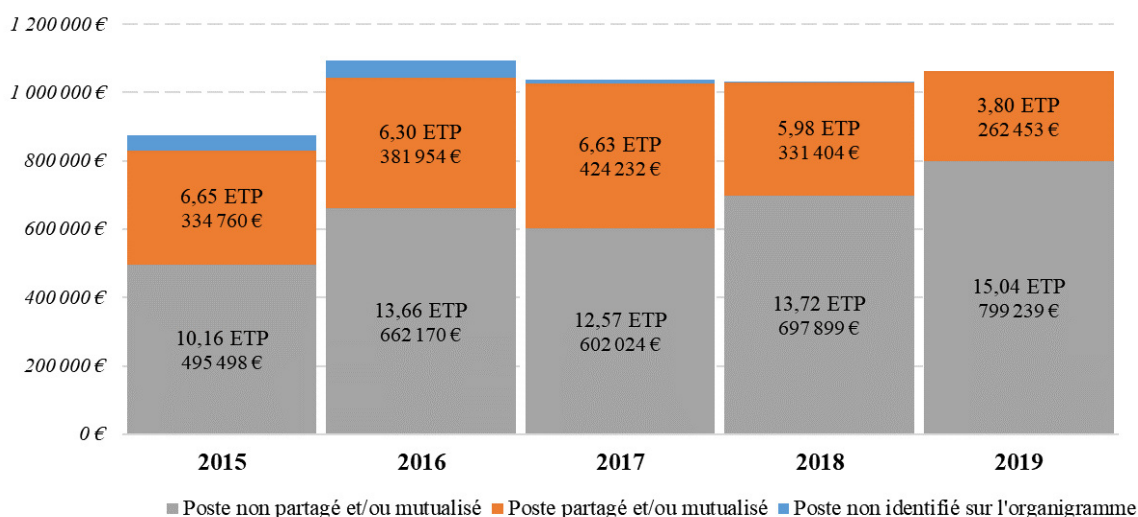
Graphique n° 8 : Évolution comparée du salaire annuel brut des deux groupes d'effectifs

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les livres de paie

L'écart entre le salaire le moins élevé de l'entreprise et celui du directeur général, de l'ordre de 1 à 8, est conforme aux références du secteur privé.

4.1.2 La SPL accueille, parmi ses cadres dirigeants, des agents des collectivités actionnaires « en temps partagé » ou d'anciens cadres publics de haut niveau

Certains des salariés de Chartres Aménagement sont employés « en temps partagé » avec la ville, Chartres Métropole ou la SEM Chartres développement immobilier.

Graphique n° 9 : Répartition en ETP et salaire brut annuel des effectifs de la société entre les postes « en temps partagé » et ceux qui ne le sont pas

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les organigrammes successifs et les livres de paie

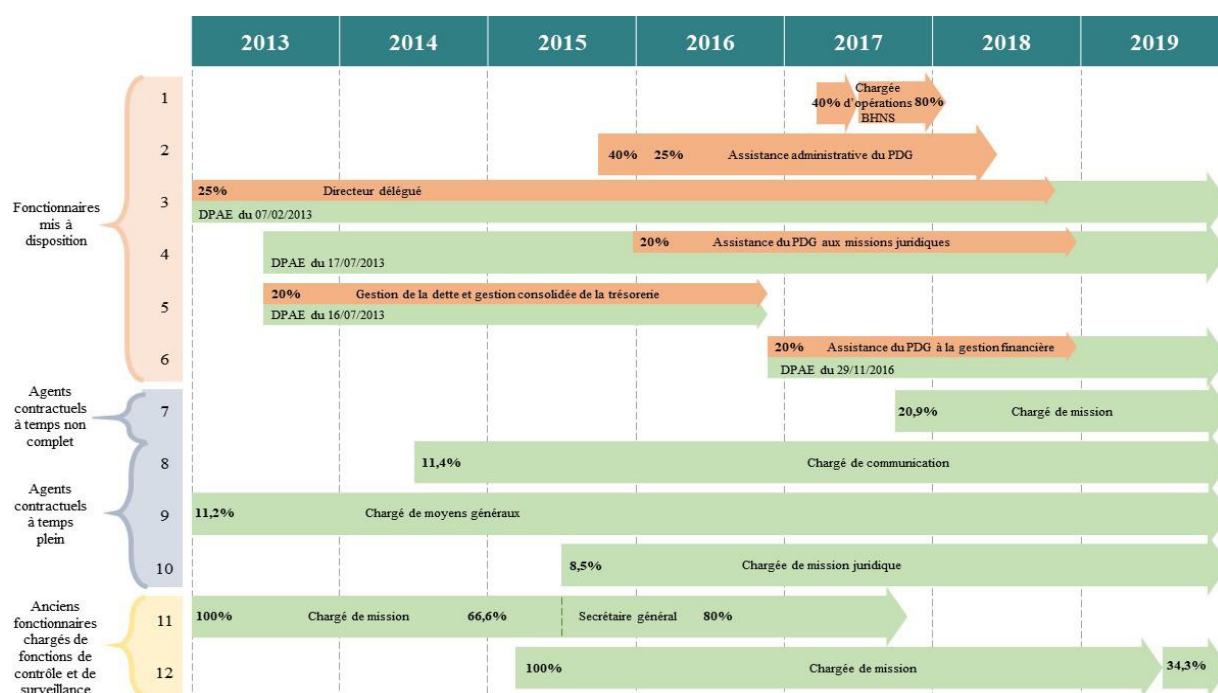
Les cadres de niveau V cumulent plus souvent leur emploi dans la SPL avec un autre poste que les autres salariés. Ils sont 59 % à occuper des postes « en temps partagé » contre 41 % pour les autres niveaux.

4.2 Le recrutement d'agents publics « en temps partagé » et d'anciens cadres publics de haut niveau emporte un risque de confusion entre l'intérêt social de la société et les finalités des collectivités actionnaires

Au sein de Chartres Aménagement, des emplois sont pourvus par des agents publics ou par d'anciens fonctionnaires. Certains ont été mis à disposition par leur employeur public. D'autres ont été recrutés sous le régime du cumul d'emplois. Enfin, pour deux salariés, le recrutement par la société est intervenu immédiatement après la cessation de leur fonction dans la sphère publique.

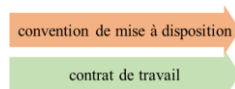
Sans être proscrites, ces situations sont strictement encadrées. Elles doivent répondre à l'intérêt social de l'entreprise et ne pas l'exposer à des risques juridiques préjudiciables à son fonctionnement.

Schéma n° 4 : Synthèse des situations d'emploi d'agents publics ou anciens agents publics



Source : CRC Centre-Val de Loire

Légende :



4.2.1 Le recrutement d'agents publics par une société publique locale est soumis à des règles visant à préserver ses intérêts et son objet statutaire

4.2.1.1 Des fonctionnaires peuvent être mis à disposition d'une SPL sous réserve du respect des conditions garantissant la sécurisation de l'activité

La mise à disposition des fonctionnaires auprès d'une entité de droit privé est possible. Mais elle doit répondre à certaines conditions prévues par les articles 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984 ainsi que par le décret du 18 juin 2008 pour les agents relevant de la fonction publique territoriale

Le fonctionnaire mis à disposition demeure dans son cadre d'emplois ou corps d'origine. Il continue à percevoir la rémunération correspondante, mais exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir. 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 excéder trois ans. Outre la nature des activités exercées, les conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation des activités, la convention de mise à disposition précise les missions de service public confiées à l'agent.

L'article 61-1 de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que la mise à disposition au profit d'une société anonyme n'est possible que pour « des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique [...] des collectivités territoriales [...] pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes ».

L'organisme d'accueil doit rembourser à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition. Ce remboursement comprend également les cotisations et contributions y afférentes, ainsi que diverses autres charges (congés de maladie, de formation). 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

Le décret du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition prévoit qu'un « éventuel complément de rémunération dûment justifié » peut-être versé par l'organisme d'accueil. La convention doit alors préciser la nature du complément de rémunération dont peut bénéficier le fonctionnaire mis à disposition. Celui-ci doit être versé « selon les règles applicables aux personnels exerçant leurs fonctions dans l'organisme d'accueil ». De même le contrat de travail établi par l'entreprise pour l'agent mis à disposition doit préciser les éventuels compléments de rémunération versés. Ceux-ci sont soumis aux cotisations et contributions de sécurité sociale dans les conditions de droit commun du régime général, y compris les contributions d'assurance chômage et de garantie des salaires.

L'article 10 du décret précité dispose que « les agents mis à disposition sont soumis aux obligations qui en résultent pour les fonctions exercées dans le cadre de leur mise à disposition ». En vertu des articles 25 et 25 bis de la loi du 13 juillet 1983, le fonctionnaire doit exercer ses fonctions avec impartialité et neutralité vis-à-vis de toutes les entreprises privées. Il doit faire cesser ou prévenir toutes les situations de conflit d'intérêts dans lesquels il pourrait se trouver.

La commission de déontologie peut être amenée à apprécier préalablement la compatibilité entre les fonctions précédemment exercées par l'agent et celles qu'il est amené à

exercer. Ainsi, « saisie de l'application de ces dispositions à la situation de l'agent d'un syndicat mixte mis partiellement à la disposition d'une société d'économie mixte (SEM) dont le syndicat était l'associé majoritaire, la commission de déontologie a estimé que l'agent serait nécessairement placé dans une situation de conflit d'intérêts si, dans le cadre de ses fonctions au sein du syndicat, il était amené à prendre parti sur la situation ou sur des opérations intéressant la SEM, ou bien si, dans le cadre de ses fonctions exercées au sein de la SEM, il était conduit à prendre des décisions ou à formuler des avis sur des opérations mettant en cause le syndicat. Dans ce contexte, la commission a donc recommandé au syndicat de retirer à l'agent toutes les fonctions susceptibles de le placer dans une situation d'interférence entre les intérêts de ce syndicat et de la SEM. En outre, et de manière générale, elle a rappelé qu'il appartiendrait à l'agent de mettre en œuvre les prescriptions du II de l'article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 dans tous les cas où il estimerait se trouver en situation de conflit d'intérêts du fait de sa double affectation (Rec. n° 17REC004 du 25 juillet 2017)²⁰. »

Au-delà des mesures conservatoires qui relèvent de l'employeur, l'organisme d'accueil doit lui-même veiller à la définition des missions confiées à l'agent mis à disposition. La multiplication de situations constitutives de conflits d'intérêts pourrait conduire l'agent à se déporter ou à s'abstenir d'effectuer les tâches demandées, au risque de paralyser le fonctionnement de la société. Faute de s'abstenir des décisions litigieuses, il pourrait exposer la société ou ses dirigeants à des risques juridiques significatifs, s'il s'avère que leur négligence a concouru à une atteinte à la probité ou au manquement à tout autre règle d'ordre public.

La sécurisation des conditions d'exercices de fonctionnaires locaux mis à disposition n'est donc pas seulement l'affaire de l'employeur public. Elle est tout aussi importante pour l'entreprise qui accueille le fonctionnaire mis à disposition. Ce cadrage lui permet de s'assurer que l'intéressé agit bien au service de l'intérêt social de la société et ne fait pas primer d'autres finalités préjudiciables à sa situation financière ou patrimoniale.

4.2.1.2 Le recrutement d'agents publics, hors mise à disposition, n'est possible qu'au titre d'activités accessoires compatibles avec leurs obligations statutaires

En l'absence de convention de mise à disposition, le recrutement d'un agent public, titulaire ou contractuel, par une SPL est possible sous réserve que l'activité soit exercée à temps non complet, sans participation aux organes de direction de la société.

Aux termes de l'article 25 septies de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « le fonctionnaire consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées. [...] Il est interdit au fonctionnaire : [...] 2° De participer aux organes de direction de sociétés [...] à but lucratif ; [...] 4° De prendre ou de détenir, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle il appartient ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre son indépendance. [...] 5° De cumuler un emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet. [...]»

La possibilité pour l'agent de cumuler son activité principale avec une activité accessoire, lucrative ou non, auprès d'un organisme privé n'est possible qu'à titre dérogatoire. Elle ne doit pas porter atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service ou ne pas mettre l'intéressé en situation de méconnaître l'article 432-12 du code pénal.

²⁰ Rapport 2017 de la commission de déontologie de la fonction publique (p. 64).

Le cumul d'activité exige au préalable une autorisation accordée par l'autorité hiérarchique dont l'agent relève.

La liste exhaustive des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire est fixée par décret. Celui-ci prévoit notamment l'exercice à titre accessoire d'activités d'expertise et de consultation auprès d'une société privée, sous réserve qu'elles soient conciliables avec les obligations statutaires du fonctionnaire.

Comme le rappelle la Commission de déontologie de la fonction publique, « ces expertises ou consultations ne sont pas limitées au seul domaine de compétence professionnel de l'agent ou à la nature des missions que celui-ci exerce actuellement dans l'administration. De portée très vaste ce cas de cumul accessoire doit cependant tenir compte des règles déontologiques qui s'imposent aux agents publics. En particulier, un agent ne saurait pratiquer des consultations et expertises qui seraient contraires aux intérêts de toute personne publique, et pas seulement de la personne publique qui l'emploie. Même si le décret ne l'indique pas expressément, la possibilité demeure pour tout agent public d'effectuer des expertises ou consultations au profit d'une autorité administrative ou judiciaire. Certaines expertises ou consultations qui pourraient être considérées comme des « prestations de service » et non plus comme un conseil ponctuel (telles que certaines études d'ingénierie, d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, montage de dossiers par exemple) peuvent ne pas présenter un caractère accessoire. »

Plusieurs indices permettent de qualifier la notion d'activité accessoire :

- elle ne procure pas une rémunération manifestement trop importante en proportion de celle obtenue via l'emploi principal ;
- au vu de sa nature, elle n'est pas manifestement incompatible avec l'aspect désintéressé ou non lucratif du service public ;
- elle ne demande pas un degré d'investissement de l'agent supérieur à celui qu'il a dans son emploi principal, c'est à dire une technicité et une charge de travail trop importante au regard de celle qui est la sienne dans son emploi principal ;
- elle n'est pas effectuée durant un temps de travail manifestement trop important et incompatible avec les obligations de l'agent quant à son emploi principal ;
- elle est effectuée dans des conditions de travail et d'emploi permettant d'identifier clairement qu'elle ne répond pas à un besoin permanent des usagers et de l'administration.

Le caractère accessoire de l'activité s'oppose à toute reconduction automatique de l'engagement. Celui-ci doit être limité dans le temps et soumis à autorisation de l'autorité hiérarchique à échéances régulières.

4.2.1.3 Le recrutement d'anciens cadres public de haut niveau, chargés de fonctions de contrôle, doit s'effectuer sur des missions autres que celles dont ils avaient la surveillance.

Suite à la cessation de ses fonctions, un agent public ne peut pas prendre ou recevoir « une participation par travail » dans une entreprise dont il était « chargé d'assurer la surveillance ou le contrôle ». Cette incompatibilité, définie par l'article 432-13 du code pénal, dure pendant les trois ans suivant le départ du service. Elle s'applique à des agents publics ayant eu la surveillance directe d'une ou plusieurs des opérations exécutées par l'entreprise.

Par ailleurs, l'exercice par un ancien fonctionnaire d'une activité lucrative dans une entreprise privée implique le respect des principes déontologiques inhérents à l'exercice d'une fonction publique. Aux termes de l'article 25 *octies* de la loi du 13 juillet 1983, le fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions doit saisir à titre préalable la commission de déontologie de la fonction publique, afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative, salariée ou non, dans une entreprise privée ou un organisme de droit privé, ou de toute activité libérale, avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. Cette saisine a été rendue obligatoire pour tous les agents publics à compter du 27 janvier 2017.²¹ Celle-ci doit, en principe, intervenir préalablement à la prise de fonction.

Dans son rapport de 2019, la commission de déontologie de la fonction publique indique qu'elle « accepte néanmoins, avec pragmatisme, de donner un avis sur la situation d'un agent public qui a déjà rejoint une entreprise ou un organisme privé, sous réserve cependant que le délai écoulé depuis son départ soit inférieur à trois ans et permette encore d'assurer l'effectivité de l'avis, lequel n'a pas de caractère rétroactif et ne régularise pas la période passée, mais permet à l'administration de prendre une décision éclairée. »

4.2.2 Le recrutement du DGS de la ville de Chartres et de Chartres Métropole comme directeur délégué est porteur de risques pour la SPL

Le directeur général des services communs de la ville de Chartres et de Chartres Métropole a été recruté par la SPL Chartres Aménagement pour y exercer les fonctions de directeur délégué. Celui-ci a été mis à disposition de l'entreprise du 9 janvier 2013 au 30 septembre 2018. À compter du 1^{er} octobre 2018, il y a exercé son activité sous la forme d'un complément d'activité. Il a donné sa démission le 30 septembre 2021.

L'intéressé consacrait 25 % de son temps de service au sein de la société. 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 ». Ses délégations portaient sur un domaine d'intervention large. Il participait au « comité de suivi des comptes », à la « revue financière des projets » ainsi qu'à des réunions hebdomadaires sur l'activité et la vie sociale de la société. Mais il n'était pas chargé de l'encadrement direct d'équipes ou de services au sein de la société.

Sur le plan de la régularité formelle, les obligations sociales ont été respectées. Le recrutement a fait l'objet d'une déclaration préalable à l'embauche et d'un contrat de travail à durée indéterminée. La convention de mise à disposition définissait la nature des activités d'intérêt général exercées, les conditions d'emploi, les modalités du contrôle et d'évaluation des activités. Elle fixait les modalités de remboursement des rémunérations exposées par l'administration d'origine. Elle prévoyait également la possibilité pour la SPL de verser un complément de rémunération et d'indemniser les frais exposés dans l'exercice des fonctions.

²¹ Avant cette date, l'article 87 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques réservait la saisine obligatoire de la commission de déontologie aux « agents chargés soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer des décisions relatives à des opérations effectuées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions. »

Tableau n° 10 : Remboursements supportés par la SPL Chartres Aménagement

<i>Montants en euros</i>		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Directeur général délégué</i>	montant remboursé à la collectivité (A)	16 893	17 036	17 099	18 504	14 319	-
	salaire annuel brut (B)	32 190	34 188	46 486	52 140	52 895	53 123
	<i>rapport B / A</i>	191 %	201 %	272 %	282 %	369 %	-

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les livres de paie et les éléments de facturation de la mise à disposition

Sur la période étudiée, la société a bien procédé au remboursement des rémunérations à l'administration d'origine, conformément aux termes de la convention de mise à disposition. L'absence de versement observé en 2019 fait suite au non-renouvellement de la convention de mise à disposition.

La SPL estime que son salarié était depuis le 1^{er} octobre 2018 « [...] en situation d'exercice d'une activité accessoire d'expertise et de consultation » et précise que « [...] Les activités accessoires ont fait l'objet de demandes et d'accords de l'employeur principal [...] ». Elle produit des demandes formulées par l'intéressé et des autorisations de cumul d'activité signées par le président de Chartres Métropole.

Si l'aptitude de l'intéressé à fournir une « expertise » et une offre de « consultation » ne fait pas débat, cette activité, même « accessoire », n'apparaît pas compatible avec les obligations statutaires d'un fonctionnaire exerçant des fonctions de direction et de contrôle. En qualité de directeur général des services des deux principales collectivités actionnaires, l'intéressé devait assurer la surveillance de la société. Il lui incombait de vérifier l'exécution des concessions et des contrats de prestation conformément aux objectifs fixés par les collectivités dont il dirigeait l'administration. Dans le cadre de sa mission d'expertise et de conseil au sein de la société, il était donc tenu de s'abstenir de toute prise de position sur les dossiers intéressant la ville de Chartres et Chartres Métropole. L'obligation de déport sur de nombreux dossiers réduisait considérablement ses possibilités d'intervention.

L'intéressé assurait par ailleurs les fonctions de directeur délégué auprès de la SPL Chartres Métropole énergies, de la SPL Chartres Métropole transports et de la SEM Synelva. Ces différentes responsabilités autorisaient au mieux une surveillance ponctuelle de l'organisation, compliquée par des déports ou des abstentions de signature multiples.

À compter du 1^{er} octobre 2017, un autre salarié s'était vu reconnaître la qualité de « directeur délégué » pour assurer à temps plein le pilotage opérationnel de la société. D'avril à décembre 2017, les délégations de signature des deux directeurs délégués se recoupaient partiellement. Cette confusion, qui a pu être un facteur de risque dans la répartition des responsabilités et le pilotage de l'activité, a toutefois pris fin le 21 décembre 2017 avec une nouvelle organisation ayant conduit au retrait des délégations de signature précédemment accordées au DGS.

Outre la question de l'incompatibilité entre l'emploi de DGS et celui de direction au sein d'une entité de droit privé, au regard de l'article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983, cette situation pouvait être source de défiance pour certains actionnaires et, donc, un obstacle à leur implication au sein des organes sociaux. Les collectivités minoritaires pouvaient hésiter à

participer à des choix stratégiques ou à confier des opérations à une organisation susceptible d'épouser les priorités de Chartres ou Chartres Métropole.

La société doit veiller à ce que cette situation ne se reproduise pas à l'avenir. L'objet social de la SPL ne se résumant pas à l'intérêt de l'un de ses actionnaires publics, fut-il détenteur d'une part majoritaire du capital, la direction opérationnelle de la société ne saurait être confiée à un cadre dirigeant de la ville de Chartres et de Chartres Métropole.

4.2.3 Le recrutement d'agents publics des collectivités actionnaires sur des postes d'expertise de haut niveau est susceptible de générer un biais dans le circuit d'aide à la décision

4.2.3.1 Deux cadres de haut niveau des collectivités actionnaires assurent des missions d'aide à la décision dans le domaine financier et juridique

Au cours de la période sous revue, un poste de « chargé de la mission financière » était occupé au sein de la SPL par le directeur des finances de la ville de Chartres et de Chartres Métropole. Le poste de « chargé de mission juridique » a été confié à la « secrétaire générale » de Chartres Métropole.

Le contrat de travail de la chargée de mission juridique prévoit qu'« elle assiste, dans le domaine juridique et les achats, le Président Directeur Général et le Directeur Délégué y est l'interlocuteur privilégié des membres du Comité de Direction et des responsables opérationnels » et qu'« elle dispose d'une autorité fonctionnelle sur la cellule juridique de la société ». Dans sa demande de cumul d'activité l'agent précise que l'activité comprend des « rencontres hebdomadaires des équipes, réunions mensuelles avec le Directeur Délégué et participation mensuelle au Comité de Direction » et la « Coordination des travaux réalisés entre les équipes Chartres Métropole / ville de Chartres et la SPL Chartres Aménagement. Animation du réseau de prof des diverses entités. Mise en place d'actions de formations communes ».

L'activité du chargé de la mission financière porte sur des « missions liées aux consultations des partenaires financiers. Rencontre avec les banques. Élaboration des dossiers pour des projets », qu'il doit « connaître les projets pour mieux les expliquer aux partenaires », au directeur et au PDG de la SPL. Il participe notamment à la revue financière des projets et à l'arrêté des comptes sociaux.

Les mises à disposition de cadres dirigeants de la collectivité actionnaire – ou les situations de complément d'activité de ces mêmes cadres – ne répondent aucunement aux exigences attachées à la relation de quasi régie. Bien au contraire, l'exercice de fonctions qui recoupent en large part leurs attributions, notamment sur les champs stratégiques que constituent les finances et les affaires juridiques, s'avère contreproductif. Pour nombre de dossiers, les intéressés peuvent se trouver empêchés de formuler une proposition pour ne pas se trouver en contradiction avec leurs obligations statutaires d'indépendance et d'impartialité.

Ses situations ont pris fin récemment. La chargée de mission juridique a quitté ses fonctions depuis le 31 décembre 2020. Le chargé de la mission financière a remis sa démission le 30 septembre 2021. La société devra veiller à ce que de telles situations ne se reproduisent pas à l'avenir.

4.2.3.2 L'ancienne DGS de la ville de Chartres a été recrutée par la société suite à la cessation de ses fonctions, pour y suivre le projet d'aménagement des abords de la cathédrale

Sans considération des compatibilités déontologiques en vigueur, la SPL a recruté l'ancienne directrice générale des services de la ville de Chartres de 2001 à 2014. Ce poste à responsabilité lui a permis de côtoyer les PDG successifs de la société, dans leurs fonctions respectives de maire et premier adjoint de la ville. Du fait de ses fonctions, elle avait la responsabilité du suivi des concessions d'aménagement exécutées pour le compte de la ville de Chartres. Il lui revenait également d'organiser et de surveiller les relations financières avec la société. Enfin elle a pu suivre l'évolution des grands projets de la ville, dont celui du quartier de la cathédrale.

À la suite de la mutualisation des services opérées entre la ville de Chartres et la communauté d'agglomération en 2015, elle a vu son emploi disparaître. L'emploi fonctionnel de directeur général des services de la ville de Chartres a été fusionné avec celui de la communauté d'agglomération et confié au titulaire du poste de cette dernière.

Fonctionnaire titulaire au grade d'administrateur territorial, elle continue de figurer dans les effectifs de la ville de Chartres d'abord en tant que chargée de mission auprès du maire, puis en position de congé spécial à partir du 9 mars 2015. Ce congé spécial auprès de la ville de Chartres a pris fin en juillet 2019.

Parallèlement l'intéressée a été recrutée « en qualité de cadre » par la SPL Chartres Aménagement à compter du 10 mars 2015. Son embauche a été formalisée par la signature d'un premier contrat de travail à durée indéterminée signé le 5 février 2015. Celle-ci est chargée de superviser la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée par la ville de Chartres pour l'aménagement des abords de la cathédrale. Par un avenant n°2, non daté avec prise d'effet au 1^{er} octobre 2017, elle a été également chargée du pilotage de la mission d'AMO confié par Chartres Métropole pour le projet d'implantation d'un parc médiéval.

Son poste est classé au niveau V échelon 1 de la convention collective²². Hiérarchiquement rattachée au président directeur général (PDG), elle gère son organisation de manière autonome en fonction des besoins et attentes de ce dernier. Son contrat précise également que, si son lieu de travail est fixé au siège opérationnel de la société, elle peut, à sa convenance et en compatibilité avec ses obligations et les demandes du PDG, travailler depuis un autre lieu de son choix en fonction de ses impératifs propres. D'après ses bulletins de paye, l'intéressée est employée à temps plein.

L'ancienne directrice générale des services et son employeur auraient dû saisir la commission de déontologie afin que celle-ci émette un avis²³ et se prononce sur la compatibilité de son activité avec ses fonctions au sein de la SPL²⁴. Ils reconnaissent que cette formalité n'a jamais été réalisée.

²² D'après la convention collective nationale de la promotion immobilière du 18 mai 1988, le niveau V correspond à un niveau de cadre expérimenté, qui assume la responsabilité de l'organisation, de l'activité, de la discipline et en général du fonctionnement d'un service ou de plusieurs services tandis que l'échelon 1 distingue le cadre confirmé qui dirige un service qui éventuellement peut être limité à une seule personne.

²³ La commission de déontologie considère que les fonctionnaires placés en congé spécial sont soumis aux mêmes règles déontologiques que les fonctionnaires placés ou devant être placés en cessation définitive de fonctions, en disponibilité, en détachement ou hors cadre (avis TC/2009-771 du 15 octobre 2009).

²⁴ En cas de méconnaissance de ces dispositions, le fonctionnaire retraité peut faire l'objet de retenues sur pension et, éventuellement, être déchu de ses droits à pension après avis du conseil de discipline.

La rémunération brute annuelle attribuée à cette salariée est l'une des plus importantes au sein de la société, mais demeure cohérente avec la rémunération perçue dans ses précédentes fonctions. Toutefois l'intéressée n'a plus de fonctions d'encadrement et n'a plus de contraintes d'astreintes ou de permanences.

Le 31 juillet 2019, un certificat de travail signé du PDG et un reçu pour solde de tout compte ont été établis mettant ainsi un terme au contrat de travail conclu le 10 mars 2015. Ce départ est justifié par la demande de départ à la retraite de l'intéressée. Le même jour, une nouvelle déclaration préalable à l'embauche est pourtant effectuée auprès de l'URSSAF. Cette déclaration correspond à la signature d'un nouveau contrat de travail à durée indéterminée à temps partiel (33 %) à compter du 1^{er} août 2019. Ce nouveau contrat reprend plusieurs caractéristiques du précédent (classification de la convention collective, rattachement hiérarchique, lieu de travail, avantages en nature prise en compte des frais professionnels etc.). Il s'en distingue par la quotité de travail (52h / mois), la rémunération et les missions réduites au seul pilotage de la mission d'AMO portant sur l'opération du Cloître Notre Dame.

Par courrier du 17 septembre 2020, l'intéressée a officiellement présenté sa démission au PDG de la SPL Chartres Aménagement qu'elle justifie à la fois par des raisons personnelles et par l'évolution du projet d'aménagement des abords de la cathédrale. Ce dernier a connu plusieurs remises en cause successives et peine à trouver un aboutissement à ce jour.

Au vu des responsabilités de l'agent et de la proximité de ses missions avec ses précédentes fonctions, la société aurait dû prendre toutes les précautions nécessaires pour sécuriser son recrutement. L'attribution de missions en lien direct avec la ville de Chartres l'exposait une obligation de déport quasi permanente, préjudiciable au suivi du projet. Cette situation illustre les dysfonctionnements graves auxquels peuvent conduire une absence d'approche préventive des risques.

La société exprime sa volonté de prévenir l'émergence de telles situations à l'avenir. La chambre l'invite à prolonger cette démarche, en formalisant et en mettant en œuvre des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts dans les meilleurs délais.

4.3 L'accompagnement et un dialogue social mis en œuvre au sein de la SPL garantissent une meilleure gestion prévisionnelle des compétences

Au regard de son activité, les effectifs correspondant au cœur de métier de la SPL, c'est-à-dire relatifs à la réalisation des opérations immobilières, représentent un tiers du total des salaires bruts et 48 % de l'effectif exprimé en équivalent temps plein (ETP).

L'examen de quelques entretiens professionnels correspondant à cette fraction du personnel révèle l'existence de trois types d'attentes de leur part : une clarification de la répartition des tâches et du rôle de chacun, notamment entre les chargés d'opérations et les assistants opérationnels, un renforcement du dialogue et des échanges au sein de la communauté de travail et une revalorisation salariale.

Chargée du suivi d'opérations d'aménagement complexes et à maturité longue, la société doit pouvoir faire appel, au moins en partie, à des « porteurs de projets » qui s'inscrivent dans la durée au sein de l'organisation. La capitalisation des compétences est essentielle de ce point de vue. La prévention de la rotation du personnel l'est également. Selon la direction, cette dernière s'explique majoritairement par des facteurs exogènes plutôt qu'endogènes. Cette

appréciation n'empêche toutefois pas la conclusion en 2019 de deux ruptures conventionnelles pour une valeur globale de 54 287 € alors que les précédentes remontaient à 2014.

Le dialogue social a été renforcé afin d'offrir un cadre négocié et concerté sur les questions d'intérêt commun (conditions de travail, progression de carrière, etc.). Un accord d'entreprise a été conclu le 22 mai 2019. Celui-ci a permis de clarifier une situation plus ancienne qui avait conduit la société à provisionner des heures cumulées pour un total de 112 070 € à fin 2018. La conclusion ultérieure d'un plan d'épargne d'entreprise complète la prise en considération de revendications salariales tout en contribuant à fidéliser les agents. L'évocation, lors des entretiens annuels de 2020, de possibles requalifications des emplois de certains chargés d'opération expérimentés en poste d'encadrement leur confère des perspectives de carrière.

Le compte-rendu du comité social et économique du 6 octobre 2020 révèle également des chantiers prometteurs : recherche de moyens d'amélioration du climat de travail, répertoire des fiches de poste, charte du télétravail et changement de convention collective. Ce dernier projet constitue l'occasion de réaliser une revue des ressources métiers et des besoins en compétences de la société. La chambre encourage la société à se saisir de cette opportunité pour développer une gestion prévisionnelle structurée et concertée.

La société doit soutenir le besoin de montée en compétences en interne sur les questions d'ingénierie financière, de contrôle de gestion et de gestion foncière. À cet effet, elle doit poursuivre son effort sur l'élaboration et la mise en œuvre d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

La chambre relève la qualité des démarches entreprises par la SPL pour rénover le dialogue social et améliorer sa politique de gestion des ressources humaines.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au regard de la complexité des opérations confiées à la société et de la technicité de ses missions, la gestion des ressources humaines offre un levier essentiel d'amélioration de la gestion. Elle conditionne sa capacité à mener à bien les projets confiés par les actionnaires.

Les effectifs de la société comptent des agents qui exercent une activité, en qualité d'agents publics, auprès de la ville de Chartres et de Chartres Métropole. D'autres ne sont plus employés par des personnes publiques, mais y ont assuré des fonctions dans lesquelles ils assuraient la surveillance ou la tutelle de la SPL. L'entreprise a consommé des moyens significatifs pour des emplois « en temps partagés », sans anticiper les risques potentiels de confusion entre son intérêt social et les finalités propres des actionnaires publics.

La résorption de ces situations préjudiciables au bon fonctionnement de la société a été en partie engagée. La SPL doit veiller à mieux prévenir à l'avenir les situations présentant des risques déontologiques significatifs.

Recommandation n° 5 : Instaurer un dispositif visant à détecter et à prévenir les situations à risque au plan déontologique.
--

5 DES ACHATS SÉCURISÉS MAIS COMPORTANT ENCORE DES MARGES D'EFFICIENCE

Les achats représentent un enjeu financier conséquent pour Chartres Aménagement (35,2 M€ au 31 décembre 2019). Ils concernent principalement les marchés de travaux propres aux opérations d'aménagement et les prestations associées (à hauteur de 34,5 M€ en 2019). Dans une moindre mesure, ils répondent également aux besoins propres de la société (prestations informatiques, formation, moyens matériels, etc.).

5.1 La société apporte une attention satisfaisante à la formalisation des achats, mais insuffisante à la définition des besoins

La SPL est tenue de respecter les règles de la commande publique pour ses achats. À ce titre, elle doit s'assurer du bon déroulement des procédures visant à garantir la liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des choix d'attribution. En particulier, elle doit se soumettre à des règles de publicité et de mise en concurrence pour tous les contrats passés pour ses achats.

L'organisation de la fonction achat au sein de la SPL apparaît adaptée à cet objectif. Les choix d'organisation sont formalisés et traçables. Le rôle des différents acteurs de la fonction « achat » est précisé par les statuts, par le règlement de la commission des marchés publics et, récemment, par des fiches de procédure. Les chargés d'opérations constituent les intervenants de premier niveau en matière d'achats. Ils sont activement secondés par un juriste qui exerce une présence active, garantit une anticipation adéquate des risques et une meilleure formalisation des choix. Leurs échanges sont formalisés dans un document préparatoire, la « fiche marché », qui permet de contrôler les différentes dimensions de l'achat à effectuer : choix de la procédure, critères, allotissement, etc.

Outre la tenue d'un manuel virtuel des marchés publics, dont l'objectif est de recenser, en un seul document, tous les éléments de procédure interne en termes de pratiques d'achat, une offre interne d'accompagnement continue est également assurée.

La commission des marchés constitue un maillon essentiel dans le processus de sécurisation des achats. Composée de trois représentants de la ville de Chartres, d'un élu de Chartres Métropole et du représentant de l'assemblée spéciale, elle émet un avis pour tout marché (travaux, fournitures et services) dont le montant est égal ou supérieur à 90 000 € HT. Elle est également consultée pour tout projet d'avenant ou toute décision de poursuivre entraînant une augmentation du montant global supérieure à 5 %, à l'exception des avenants concernant des marchés qui ne lui ont pas été soumis initialement. Elle a compétence pour se prononcer sur la recevabilité des candidatures, l'admission des offres, leur classement et le choix de l'offre retenue. Pour les procédures négociées ou les dialogues compétitifs, elle examine la recevabilité des candidatures, la liste des candidats invités à négocier et émet un avis sur le classement des offres et le choix de l'offre retenue.

Le champ de compétence de cette commission a été consolidé par le règlement adopté le 30 septembre 2016. Depuis cette modification, elle doit être saisie pour tout marché de travaux, de fournitures et de services, dont le montant est égal ou supérieur à 50 000 € HT. L'éclairage apporté au PDG, seul compétent pour l'attribution des marchés, s'en trouve ainsi

renforcé. La composition collégiale de cette entité et la traçabilité de ses consultations offre une garantie de transparence. Même si les avis préalables de la commission ne lient pas le PDG, ce dernier devrait justifier une position contraire, dans la mesure où il exerce sa compétence « dans la limite des pouvoirs réservés à la commission des marchés ».

L'examen de plusieurs dossiers de marchés confirme un effort sensible de sécurisation des achats (cf. annexe n° 16). Si la traçabilité de certaines étapes peut faire défaut dans certaines hypothèses, ces non-conformités apparaissent limitées en nombre et en montant.

Pour 66 % des dossiers examinés, la copie des avis de publicité publiés tant sur le profil d'acheteur que dans les journaux officiels (JAL, BOAMP, JOUE) est manquante. De même, dans 91 % des dossiers, la société n'a pas conservé de copie de la preuve de notification des marchés. La date de notification constitue pourtant une information essentielle : non seulement elle permet de vérifier le respect du délai minimal prévu par l'article R. 2182-1 du code de la commande publique durant lequel les soumissionnaires non retenus peuvent engager, le cas échéant, un recours, mais elle conditionne également la prise d'effet du contrat dans les conditions prévues à l'article R. 2182-4 du même code. La SPL affirme qu'elle veillera à une meilleure formalisation sur ce point.

Le fondement de l'appréciation des seuils de procédure est rarement documenté dans les dossiers examinés. Il découle d'un suivi des dossiers de marchés structuré autour des exigences comptables, bien plus que des besoins économiques. Il apparaît que l'entreprise ne dispose pas d'un processus adapté de définition et de suivi des besoins. La fonction de veille économique et de « sourçage » demeure non formalisée. La société ne s'est pas dotée d'une nomenclature des achats ou d'un suivi par unité opérationnelle. Celle-ci s'est bornée à élaborer un tableau de recensement qui porte sur 12 à 18 mois de prévisions d'achat. Cet outil est structuré par opération ou par regroupements fonctionnels larges en ce qui concerne les « moyens généraux », sans rapprochement entre besoins homogènes.

Il appartient à chaque acheteur de déterminer, dans le cadre de sa politique d'achat, à quel niveau ses besoins doivent être appréciés et quelle référence doit être retenue pour prévenir le fractionnement des achats. L'intérêt de ce suivi est majeur pour sécuriser les marchés liés aux opérations d'aménagement, pour lesquels les enjeux financiers sont parfois très significatifs. En principe, il y a lieu de prendre en compte la valeur totale estimée pour les besoins de l'entreprise dans son ensemble, alors même que des acteurs distincts interviendraient de manière autonome dans le processus d'achat.

5.2 Des groupements de commandes réalisés sous forme d'accords-cadres permettraient de tirer parti d'économies d'échelle

La SPL recourt peu à des groupements de commandes (entretien des espaces verts) et à des accords-cadres (géomètre, fouilles archéologiques).

Pour le matériel (vêtements de travail, distributeurs, etc.), les locations mobilières (abonnements de stationnement, location de véhicules, etc.), les assurances et les travaux de démolition notamment, des achats mutualisés pourraient être mis en œuvre, sans soulever d'obstacles opérationnels. Il en va de même pour les prestations de gardiennage ou de contrôle technique dont la standardisation peut se concilier avec le principe de commandes groupées. Ce type de montage est compatible avec un suivi analytique par opération d'aménagement. La mise

en œuvre de marchés subséquents au sein d'accords-cadres permet, en effet, d'individualiser les coûts, tout en évitant de multiplier les formalités et les procédures.

Pour les besoins communs avec la SEM Chartres développements immobiliers, des mutualisations sont également envisageables. Une convention, conclue en 2011, prévoit la « fourniture de moyens communs » pour les deux sociétés dont les services occupent les mêmes locaux. Les frais de fonctionnement partagés comprennent notamment, parmi une longue liste de postes de charges, la consommation d'eau, d'électricité et de gaz, les achats de petit matériel, les prestations de maintenance ou encore les abonnements de téléphonie. Ils sont supportés par la SEM qui en facture une partie à la SPL au prorata des « salaires bruts ».

Cette clé de répartition ayant été jugée peu représentative de l'activité opérationnelle réelle, les deux sociétés ont redéfini leurs engagements réciproques en 2019. Dans ce « *contrat de mise à disposition de locaux partagés et de services – coworking* », le loyer demandé pour l'occupation des locaux (69 000 € HT acquittés de façon trimestrielle) est désormais clairement distingué du « coût des prestations » associées. Ces dernières sont réparties « au prorata du nombre d'équivalent temps plein tel que figurant dans le rapport de gestion de l'année n-1 de chacune des structures ». La SPL assume directement « les frais de nettoyage des locaux, le coût de location et d'entretien des copieurs et le coût du service moyens généraux. » Leur montant global vient en déduction du remboursement des prestations demandées par la SEM. Si le paiement de l'eau ou de divers frais directement associés à l'occupation des locaux (taxe foncière, entretien du bâtiment, etc.) peut être adossé au loyer sous forme de charges locatives, les autres prestations réparties entre la SEM et la SPL (les frais de maintenance informatique, les honoraires, les frais de réception, etc.) débordent du cadre de la « mise à disposition de locaux partagés ». Elles auraient dû relever d'un marché public.

Pour ces besoins non assimilables à des charges locatives, des groupements de commandes, conclus sous forme d'accords-cadres avec des partenaires, pourraient offrir une plus grande sécurité juridique. Elle garantirait un meilleur équilibre entre la recherche de gains d'efficacité et la spécificité des besoins de la SPL. L'entreprise ne serait pas contrainte d'assurer la tenue de calculs à partir de clés de répartition, par construction susceptibles de générer des effets non prévus et source d'erreurs. Elle s'épargnerait le suivi de ces remboursements, dont la qualification globale de « rémunérations d'intermédiaires » ne va pas sans poser de difficultés de suivi comptable.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Soumise aux principes régissant la commande publique, la SPL Chartres Aménagement a mis en place une organisation et des procédures permettant de sécuriser ses achats.

La chambre invite la société à poursuivre cette démarche, en renforçant le processus de définition des besoins et en tirant parti des mutualisations chaque fois que des groupements sont possibles. Des accords-cadres avec la SEM Chartres Développement immobiliers permettraient de régulariser la convention de mise à disposition de locaux partagés et d'en extraire les prestations de services relevant du champ de la commande publique.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableau récapitulatif de la procédure.....	80
Annexe n° 2. Introduction de la réponse de la SPL Chartres Aménagement	81
Annexe n° 3. Analyse des risques déontologiques des élus ayant un mandat d'administrateur	83
Annexe n° 4. Analyse des risques en matière de contrôle analogue	86
Annexe n° 5. Analyse des risques au regard du droit des aides d'État	89
Annexe n° 6. Analyse des risques au regard de l'emploi de cadres dirigeants des collectivités actionnaires	94
Annexe n° 7. Composition du capital social de la SPL Chartres Aménagement.....	97
Annexe n° 8. Cumuls de mandats des membres du conseil d'administration	98
Annexe n° 9. Évolution des soldes intermédiaires de gestion de la SPL Chartres Aménagement	101
Annexe n° 10. Évolution des ratios financiers de la SPL Chartres Aménagement	102
Annexe n° 11. Analyse du compte de résultat	103
Annexe n° 12. Analyse du bilan	105
Annexe n° 13. Situation des concessions d'aménagement au 31 décembre 2019.....	106
Annexe n° 14. Opinion formulée par le commissaire aux comptes.....	108
Annexe n° 15. Suivi des « avances » consenties par les actionnaires entre 2014 et 2019 et examen de leur poids au regard des produits et charges de gestion de la ville de Chartres et de Chartres Métropole	109
Annexe n° 16. Méthode de sélection des marchés publics étudiés.....	110
Annexe n° 17. Glossaire	113
Annexe n° 18. Réponse	115

Annexe n° 1. Tableau récapitulatif de la 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	Destinataires	Dates de réception des réponses éventuelles
Envoi des lettres d'ouverture de contrôle	17 juin 2020 reçue le 25 juin 2020 17 juin 2020 reçue le 25 juin 2020	M. Franck Masselus (PDG en fonction depuis le 30 juillet 2014) M. Jean-Pierre Gorges (PDG du 7 septembre 2009 au 29 juillet 2014)	
Entretien de fin de contrôle	25 janvier 2021 idem	M. Franck Masselus M. Jean-Pierre Gorges	
Délibéré de la chambre	28 avril et 3 et 4 mai 2021		
Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)	18 juin 2021 reçu le même jour 18 juin 2021 reçu le 21 juin 2021	M. Franck Masselus M. Jean-Pierre Gorges	17 septembre 2021 Néant
Délibéré de la chambre	11 et 12 janvier 2022		
Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)	9 février 2022	M. Franck Masselus M. Jean-Pierre Gorges	8 mars 2022 Néant

Source : CRC Centre-Val de Loire

Annexe n° 2. Introduction de la réponse de la SPL Chartres Aménagement

Lors de la procédure contradictoire, la SPL Chartres Aménagement a explicité la vision de ses dirigeants qui a conduit à l'organisation construite entre Chartres Métropole et ses satellites pour l'exercice de ses compétences ou la réalisation de prestations. Les développements correspondants sont reproduits ci-après :

« Depuis 2011, Chartres métropole connaît une évolution significative tant par l'élargissement de son périmètre (passé de 7 communes en 2010 à 66 communes en 2018) que par celui de ses compétences. Afin d'assurer efficacement les différentes missions de service public que la loi lui confère (eau et assainissement, déchets, transport et mobilité, habitat, aménagement du territoire, énergies, développement économique, innovation numérique...), l'exécutif communautaire a fait naître très tôt des coopérations et des mutualisations entre collectivités locales, dépassant les frontières administratives, dans une logique d'intervention à un échelon territorial pertinent. Un précédent rapport de la CRC, établi en novembre 2007, incitait opportunément l'EPCI à élargir son périmètre d'intervention, au regard de la nature de ses compétences.

« Dans les faits, Chartres métropole a dès le milieu des années 2000 suscité la création de syndicats mixtes à l'échelle du bassin de vie, compétents en matière de développement économique (SMPO, SMJE), d'aménagement du territoire (SMEP) ou encore de transports (SMTUBAC). Parallèlement, le recours à des marchés d'études et de définition a permis de dessiner les contours d'une ambition territoriale.

« C'est à travers son SCOT qui fut l'un des premiers opposables en France (2006) que Chartres métropole illustre cette ambition et sa cohérence globale. Celle-ci se caractérise notamment par un important volant de projets structurants au rang desquels des équipements publics dont le rayonnement dépasse le territoire communautaire (complexe aquatique, parc des expositions, établissement plurifonctionnel culturel et sportif, plateforme intermodale du pôle gare...).

« Pour mener à bien son projet de développement, Chartres métropole s'est saisie des différentes opportunités offertes par la loi afin de gagner en agilité et de réduire, autant que faire se peut, les délais de mise en œuvre de ses projets.

« L'intercommunalité a donc fait le choix de diversifier ses modes d'intervention : les classiques gestions en régie et délégations de service public ont donc été complétées par le recours à des entreprises publiques locales que le législateur a conçues comme une réponse aux nouveaux enjeux des territoires et une solution adaptée et innovante à l'action publique locale.

« Chaque compétence de l'agglomération se trouve ainsi confiée à une structure juridique la plus à même d'être le prolongement de la collectivité et dont l'expertise, la gouvernance et le contrôle garantissent à la fois une gestion efficace et la préservation de l'intérêt public.

« Ces outils, conjuguant à la fois expérience privée et publique, permettent aux élus de conduire les projets avec la souplesse et la compétitivité d'une entreprise. En votant à l'unanimité les lois instituant les SPL et les SEMOP, la représentation nationale a engagé un acte concret de décentralisation en dotant les collectivités locales de modes de gestion modernes, largement utilisés par nos voisins européens. Force est de constater que l'engouement pour l'économie mixte est devenue une réalité, notre pays ne comptait pas moins de 1332 EPL en juin 2020. « C'est dire leur rôle décisif comme relais de croissance des territoires, en valeur ajoutée, comme en nombre d'emplois, directs ou induits.

« Le recours à l'externalisation des compétences (et par effet de la gestion des services publics) à chaque fois que cela fait sens a, au fil du temps, conféré à Chartres et son agglomération une visibilité au plan national. Son organisation a pu (c'est encore le cas aujourd'hui) faire figure

de modèle pour des collectivités alors en quête d'un fonctionnement plus efficient et mieux à même de s'adapter aux difficultés de toutes sortes, et notamment la baisse des dotations publiques, la complexification des procédures et la nécessité de faire coïncider le temps politique et le temps des projets.

« [Le] PDG de la SPL et élu délégué en charge des relations avec les différents satellites créés par Chartres métropole, siège d'ailleurs depuis plusieurs années dans les instances de la Fédération des EPL. L'expertise ainsi acquise l'a conduit à être sollicité à contribuer à la rédaction du livre blanc sur l'économie mixte locale paru en 2019. Il est depuis novembre 2020 président de la commission des collectivités, membre du comité stratégique et secrétaire adjoint du bureau de la Fédération des EPL.

« Au plan local, cette organisation a démontré sa performance. Régulièrement des présentations sont faites par l'exécutif aux services déconcentrés de l'État, au rang desquels le DDFIP et au corps préfectoral. La Banque des Territoires est quant à elle un partenaire financier dans nombre de projets. Le fonctionnement des EPL a pour caractéristique sa transparence. Tous les actes des collectivités locales qui touchent à la création d'une EPL, à l'entrée d'une collectivité au capital d'une EPL, ou encore à l'attribution d'un contrat à une EPL sont ainsi pleinement concernés par le contrôle de légalité. Ce dernier joue parfaitement son rôle et doit continuer à l'exercer pleinement.

« Si les actes du quotidien ne relèvent pas du contrôle de légalité puisqu'elles sont des sociétés anonymes régies pour l'essentiel par le Code de commerce, il n'en demeure pas moins qu'elles sont les sociétés les plus contrôlées de France ! Au contrôle exercé directement par les élus s'ajoute celui opéré par les juridictions financières (Chambres régionales des comptes), ce dernier s'ajoutant lui-même aux différents contrôles liés au statut de société anonyme (Commissaire aux comptes). Leurs dirigeants élus comme « administratifs » doivent en outre satisfaire à l'obligation légale de déclaration de patrimoine et d'intérêts. Ce corpus juridique est une chance pour ces entreprises et pour les collectivités car il est normal d'être contrôlé lorsque l'on conjugue la logique d'entreprise, l'intérêt général et la gouvernance publique.

« Véritablement attaché à cette transparence, Chartres métropole a édité en 2018 un livret présentant la diversité de ses « satellites », leurs missions respectives et leurs données financières et en a fait une large diffusion auprès de tous les foyers de l'agglomération.

« Sur un plan plus politique, son Président, porte de manière systématique chaque structure sur les fonts baptismaux, veille à ce que les orientations stratégiques soient fidèles au projet politique défini par l'exécutif communautaire et, une fois que le fonctionnement de la société est stabilisé, en confie les rennes à l'élu délégué de l'agglomération compétent au titre de l'objet social défini. De la même façon, certaines expertises reconnues au sein de la collectivité (encadrement supérieur pour l'essentiel) ont été mobilisées pour accompagner le lancement de certains satellites. Cet accompagnement limité dans le temps, a toujours été à la fois gage d'efficacité et source d'économie. En cela, la SPL fait figure d'exception. Son rôle d'aménageur du territoire, lui conférant en effet des missions davantage stratégiques que techniques, certaines collaborations entre l'EPCI et la société ont perduré au-delà de la période de mise sur les rails.

« En résumé, le recours par les collectivités à des EPL ne constitue pas un risque mais bien une opportunité, celle de voir s'opérer une décentralisation concrète de notre pays, et de voir affirmée la confiance de l'État envers les collectivités locales. »

Annexe n° 3. Analyse des risques déontologiques des élus ayant un mandat d'administrateur

En principe il est interdit à un administrateur de cumuler plus de cinq mandats sociaux de sociétés anonymes. Une dérogation est cependant prévue par l'article L. 225-95-1 du code de commerce. Les mandats de président, de directeur général, 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.

Pour la SPL Chartres Aménagement, cette dérogation s'étend aux mandats sociaux détenus dans une SPL ou une SEMOP. Il y aurait un « total et parfait alignement » entre le régime juridique entre ces différentes catégories d'entreprises publiques locales.

En outre, selon la SPL, la détention d'un mandat social au sein d'une entreprise dont l'objet ou les missions entrent dans le champ des délégations d'un vice-président ou d'un conseiller délégué ne soulève aucune difficulté. Les dispositions combinées des articles L. 1524-5, L. 1531-1 et L. 2131-11 du CGCT permettent d'écarter tout risque, pour les élus concernés, d'être regardés comme « conseillers intéressés à l'affaire ».

- *En ce qui concerne la règle de limitation du nombre de mandats sociaux*

D'après l'analyse de la chambre, la lettre de l'article L. 225-95-1 du code de commerce est dépourvue d'équivoque. La dérogation porte 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 expresse des SPL et des SEMOP. Il n'est donc pas possible de faire dire à ce texte ce qui n'y figure pas.

Il convient également de tenir compte de la nature spécifique des SPL et des SEMOP. 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 et les SEMOP constituent des catégories d'entreprises publiques locales à part entière, intégralement distinctes des SEML. 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 certes des recoupements : 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 points communs ne remettent pas en cause le choix du législateur, visible dans la structuration du code, de traiter à part chaque catégorie juridique. Il est prévu que ces dispositions communes s'appliquent « sous réserve » de l'application des règles spécifiques prévues dans chacun des titres du livre V de la première partie du CGCT²⁵.

• ***En ce qui concerne la notion de conseiller intéressé et le risque de conflits d'intérêts en découlant***

Pour la SPL, la détention d'un mandat social au sein d'une entreprise dont l'objet ou les missions entrent dans le champ des délégations d'un vice-président ou d'un conseiller délégué ne soulève pas de difficultés. L'articulation des articles L. 1524-5, L. 1531-1 et L. 2131-11 du CGCT permet d'écarter tout risque, pour les élus concernés, d'être regardés comme « conseillers intéressés à l'affaire ».

D'après l'analyse de la chambre, il convient de ne pas confondre la question des risques de conflits d'intérêts et celle de conseiller intéressé à l'affaire. Pour cela il y a lieu de distinguer les dysfonctionnements potentiels ayant une incidence sur la légalité des actes de ceux relatifs aux règles de comportement. La prévention des risques de conflits d'intérêts implique de s'intéresser à ces deux aspects sans faire primer l'un sur l'autre.

Il est donc essentiel de ne pas mettre sur un même plan les précautions à prendre au regard de l'article L. 1524-5 du CGCT (sur la notion de « conseiller intéressé à l'affaire »), celles qui résultent des exigences de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et celles requises pour écarter le risque pénal.

Un élu siégeant comme administrateur d'une SPL peut fort bien ne pas être regardé comme étant potentiellement intéressé à l'affaire, parce que la dérogation prévue à l'article L. 1524-5 du CGCT s'applique. Pour autant, la situation peut potentiellement contrevenir à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Les exemples cités dans le ROP montrent des chevauchements de fonctions susceptibles de faire naître une « 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 » :

- cumul des fonctions de vice-présidente de Chartres Métropole en charge de la commande publique et de l'urbanisme, celles de présidente de la commission d'appel d'offres de la ville de Chartres et de Chartres Métropole, de présidente de la commission des marchés de la SEM Chartres Développement Immobiliers, de la SPL Chartres Aménagement et de la SPL Chartres Métropole Énergies ;
- cumul des fonctions d'administrateur de la SPL et d'adjoint au maire de Chartres en charge « du pôle gare », ou de vice-président délégué aux « zones d'activité d'intérêt communautaire » et notamment du « pôle ouest », ou en charge « des grands équipements » et de « la salle culturelle et sportive sur le site pôle gare et [du] Parc des expositions sur le plateau nord-est » ;
- cumuls de mandats avec d'autres entreprises publiques locales chartraines et, en particulier, avec la SEM Chartres Développement Immobiliers.

Ces situations ne sont pas irrégulières prises de manière globale. Mais elles peuvent, à l'occasion de l'adoption d'actes particuliers ou de l'approbation de certains contrats, être

²⁵ Cf. réponse ministérielle à la question écrite de Mme Christine Pires Beaune, JOAN, question n°13708, réponse publiée le 05/03/2019

porteuse d'un risque déontologique. Il n'est donc pas possible de se contenter d'une analyse unidimensionnelle, exclusivement centrée sur les dérogations des articles L. 1524-5, L. 1531-1 et L. 2131-11 du CGCT, comme le propose la SPL. Cette considération permet d'écarter le seul risque, pour les élus concernés, d'être regardés comme « conseillers intéressés à l'affaire » et d'entacher d'illégalité l'acte adopté. Elle laisse de côté les incidences pour les personnes elles-mêmes, les dirigeants et les administrateurs, et leur incidence sur la collectivité territoriale ou le groupement qu'elles représentent.

La prise en compte des règles de comportement et des potentiels conflits d'intérêts, au-delà des risques relatifs à la légalité des actes, est essentielle dans le cadre d'une démarche préventive. Le guide déontologique de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique souligne ce point très nettement : « 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 parlementaire²⁶ 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.

²⁶ Question écrite n° 09176 de M. Philippe Kaltenbach, réponse publiée au JO Sénat du 19/06/2014 page 1471.

Annexe n° 4. Analyse des risques en matière de contrôle analogue

La mise en œuvre d'obligations de publicité et de mise en concurrence n'est pas requise pour des contrats conclus entre un pouvoir adjudicateur et une entité qui, bien que dotée de la personnalité morale, constitue le prolongement administratif de celui-ci. Cette relation dite « de quasi-régie » est subordonnée à la présence de trois conditions cumulatives :

- le capital de la personne morale contrôlée ne doit pas être détenu par une personne privée, même partiellement ;
- l'activité du cocontractant doit être principalement consacrée à ce pouvoir adjudicateur ;
- le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur le cocontractant doit être analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services.

Une SPL constitue un instrument privilégié pour la mise en œuvre d'une telle relation. Son intervention exclusive au profit des actionnaires publics et sa structure actionnariale permettent de satisfaire, par construction, les deux premières conditions précitées.

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

La chambre estime que les relations avec certains actionnaires de la SPL Chartres Aménagement ne sont pas assez sécurisées. Pour les actionnaires autres que la ville de Chartres et Chartres Métropole, la participation aux orientations stratégiques et aux décisions importantes de la société n'apparaît pas effective, notamment en raison des conditions d'information et de fonctionnement de l'assemblée spéciale. Pour la ville de Chartres et Chartres Métropole, cette relation se vérifie pour les concessions d'aménagement. Mais elle apparaît bien plus fragile en ce qui concerne le contrôle exercé sur les prestations de services, notamment les conventions d'AMO et les études.

La SPL Chartres Aménagement conteste l'analyse de la chambre sur l'effectivité du contrôle analogue des actionnaires. Selon son analyse, la chambre opérerait une lecture erronée des textes et de la jurisprudence, en exigeant que chacun des actionnaires minoritaires détienne, par lui-même, un pouvoir de contrôle individuel sur la SPL.

La SPL soutient en outre que les actionnaires minoritaires, étant membres de la communauté d'agglomération, bénéficient d'une double représentation dans les organes dirigeants qui garantit la réalité et l'effectivité du contrôle analogue. Elle invoque, au soutien de sa démonstration, le fait que deux des trois administrateurs représentant la communauté d'agglomération sont élus de communes actionnaires minoritaires. La SPL se prévaut de la « [...] forte imbrication des activités d'intérêt communautaire et d'intérêt communal, comme c'est le cas de la communauté d'agglomération Chartres métropole et de ses communes membres [...] ».

En ce qui concerne la relation avec la ville de Chartres et Chartres Métropole, la SPL juge que les contrats d'AMO et d'études pouvaient être conclus sans procédure de publicité et de mise

en concurrence. La participation de ces actionnaires au capital de la société suffit à établir la réalité de la relation de quasi-régie. D'après son analyse, il n'était aucunement requis de demander à l'entreprise de rendre compte du coût d'exécution des prestations et de s'assurer de l'adéquation des prix forfaitaires au service rendu par un suivi analytique.

En ce qui concerne le premier argument, la chambre rappelle que les actionnaires minoritaires doivent être associés à un degré suffisant à la vie de l'entreprise pour qu'ils puissent exercer une influence déterminante. Cela suppose que l'assemblée spéciale se réunisse régulièrement, qu'elle soit tenue informée dans des conditions garantissant une vue d'ensemble sur la société, sa situation financière et ses réalisations opérationnelles et que ses membres disposent d'un pouvoir d'intervention adéquat au conseil d'administration et non d'une représentation purement formelle.

Les collectivités minoritaires ne peuvent déléguer leur pouvoir de contrôle à l'actionnaire majoritaire, sous peine de vider de tout sens la notion de contrôle conjoint. Ce principe est d'ailleurs rappelé par la cour de justice de l'Union européenne, dans sa décision « *Econord* » du 29 novembre 2012, aux §§ 30 et 31 :

« Dans ces conditions, si, en cas de recours de plusieurs autorités publiques à une entité commune aux fins de l'accomplissement d'une mission commune de service public, il n'est, certes, pas indispensable que chacune de ces autorités détienne, à elle seule, un pouvoir de contrôle individuel sur cette entité, il n'en demeure pas moins que le contrôle exercé sur celle-ci ne saurait reposer sur le seul pouvoir de contrôle de l'autorité publique détenant une participation majoritaire dans le capital de l'entité concernée et ce sous peine de vider de son sens la notion même de contrôle conjoint.

« La position d'un pouvoir adjudicateur au sein d'une entité attributaire détenue en commun ne lui assurant pas la moindre possibilité de participation au contrôle de cette entité ouvrirait, en effet, la voie au contournement de l'application des règles du droit de l'Union en matière de marchés publics ou de concessions de services, dès lors qu'une affiliation purement formelle à une telle entité ou à un organe commun assurant la direction de celle-ci dispenserait ce pouvoir adjudicateur de l'obligation d'engager une procédure d'appel d'offres selon les règles de l'Union, alors même que ce dernier ne prendrait aucunement part à l'exercice du «contrôle analogue» sur cette entité [...]. »

Le deuxième argument exposé par la SPL entre en contradiction avec les dispositions des articles L 2511-1 et L 3211-1 du code de la commande publique, lesquelles reprennent les termes des articles 17 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et 16 de l'ordonnance du 29 janvier 2016. Le contrôle analogue peut être exercé par une autre personne morale uniquement si cette dernière «est elle-même contrôlée de la même manière par le pouvoir adjudicateur». En d'autres termes, une relation de quasi-régie « en cascade » est vérifiée lorsque l'entité intermédiaire est elle-même soumise à un contrôle du pouvoir adjudicateur analogue à celui exercé sur ses propres services. Tel pourrait être le cas d'un établissement public administratif soumis au contrôle continu et exclusif d'une commune, à l'instar d'un CCAS. En revanche, une telle hypothèse est exclue, par construction, dans la relation entre un EPCI et une ou plusieurs de ses communes membres. En vertu du principe de spécialité, une compétence transférée à un EPCI ne peut plus être exercée par une commune membre tant que les statuts sont exécutoires. Une commune participe au projet intercommunal par l'intermédiaire de ses représentants au conseil communautaire. Mais elle ne peut pas être regardée comme exerçant sur l'EPCI un contrôle analogue à celui réalisé sur ses propres services, dans la mesure où ses compétences ne sont pas simplement déléguées, mais transférées avec les biens et les moyens humains

correspondants. La SPL n'est donc pas fondée à soutenir que les communes minoritaires exercent leur influence par l'intermédiaire des représentants de Chartres métropole.

Le troisième argument se heurte au principe même rappelé par les articles L. 2511-1 et L. 3211-1 précités, qui font écho aux enseignements passés de la jurisprudence européenne. L'existence d'une relation de contrôle analogue suppose un lien de dépendance institutionnel fort. Celui-ci se manifeste notamment par le fait que l'entité ne dispose d'aucune autonomie dans son fonctionnement et n'est pas à même de déterminer, les prestations qu'elle doit exécuter, leur contenu, et leur tarif (CJCE, 19 avril 2007, *Asociacion Profesional de Empresas Forestales (ASEMFO) contre Tragsa*, Aff. C-295/05, pt. 60).

Dans le cadre d'un contrôle conjoint, l'existence d'un suivi relatif au coût réel des services est essentielle, même s'il peut s'exprimer sous d'autres formes qu'une comptabilité analytique (par exemple, par la production de compte-rendu, la réalisation d'audit ou de contrôles par sondages, etc.). Ce suivi offre la possibilité à un actionnaire de conforter l'influence déterminante qu'il exerce tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de l'entité attributaire, le contrôle capitalistique n'étant pas suffisant par lui-même. L'invitation faite à la SPL de développer un tel suivi, quel qu'en soit la matérialisation, est avant tout un moyen de lever les doutes sur la relation de quasi-régie et de sécuriser les relations contractuelles nouées sans mise en concurrence.

Annexe n° 5. Analyse des risques au regard du droit des aides d'État

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la SPL Chartres Aménagement a indiqué ne pas partager l'analyse de la chambre au sujet du risque de requalification des « avances » de trésorerie des collectivités actionnaires en aides contraires au droit de la concurrence. De son point de vue, même si la ville de Chartres et Chartres Métropole ont renoncé au remboursement de plus de 65 M€ de ces avances, il ne s'agit pas d'aides d'État illégales dans la mesure où :

- Chartres Aménagement n'est pas une entreprise au sens du droit européen de la concurrence, mais constitue un simple « prolongement des services propres des collectivités publiques » ;
- Chartres Aménagement n'intervient pas dans le champ concurrentiel.

La chambre relève que les avances versées à des SPL d'aménagement par des personnes publiques et non remboursées à l'issue du délai contractuel sont susceptibles d'être regardées comme des interventions économiques.

En application de l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

L'article 106, paragraphe 2 du TFUE, dispose notamment que « 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 du présent traité, 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 ».

Or, aux termes de l'article 1531-1 du CGCT, les SPL 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 des SPL se voient confier une concession d'aménagement, celles-ci doivent être regardées comme étant chargées d'un SIEG. L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme définit les opérations d'aménagement comme les actions ayant « pour objet de mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser la mutation, le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité et l'habitat indigne ou dangereux, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels, notamment en recherchant l'optimisation de l'utilisation des espaces urbanisés et à *urbaniser* ».

L'article L. 300-4 du même code dispose que « l'État et les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics, peuvent concéder la réalisation des opérations d'aménagement prévues par le présent code à toute personne y ayant vocation. L'attribution des concessions d'aménagement est soumise par le concédant à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes ». Il s'agit donc d'une activité

d'intérêt général qui peut être confiée à un tiers, public ou privé, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence.

Il en ressort que les SPL chargées d'opération d'aménagement entrent, par principe, dans le champ d'application l'article 106 du TFUE précité et qu'elles doivent, à ce titre, respecter les règles de concurrence, notamment l'interdiction des ententes et des abus de position dominante (articles 101 et 102 TFUE), mais également les règles relatives aux aides d'État (articles 107 et 108 TFUE).

Ainsi les participations financières versées par des personnes publiques à des SPL au titre d'opérations d'aménagement concédées ne doivent pas avoir pour effet de fausser ou menacer de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions et en affectant les échanges au sein de l'Union.

Pour la chambre, l'activité de Chartres Aménagement, ses modalités de fonctionnement propres et son environnement concurrentiel ne permettent pas de considérer que cette SPL échappe à l'application des règles de concurrence est en particulier du droit des aides d'État.

Une aide publique versée par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités contrevient au droit de la concurrence, lorsque :

- ① La collectivité territoriale ou le groupement de collectivités supporte le coût de l'aide ;
- ② L'aide publique bénéficie à une entreprise ;
- ③ L'aide publique lui confère un avantage économique ;
- ④ L'aide publique lui profite de manière exclusive ;
- ⑤ L'aide publique fausse ou menace de fausser la concurrence.

► ***Au cas d'espèce, la chambre relève les aides versées à la SPL Chartres Aménagement sont versées par une personne publique ①, lui confèrent clairement un avantage économique ③ et lui profitent de manière exclusive ④.***

Condition ① : SPL Chartres Aménagement a bénéficié d'avances financières à hauteur de 70 M€ au titre du Pôle gare, dont 7,7 M€ de la ville de Chartres et 62,3 M€ de Chartres métropole. Elle est déliée de l'obligation de les rembourser à hauteur de 66,33 M€, les avances de la ville de Chartres ayant été transformées en participation pour 4,03 M€ et celles de Chartres métropole pour 62,3 M€. La personne publique doit ainsi supporter sur son budget propre le coût correspondant à cet abandon de créance.

Condition ③ : L'avantage consenti n'est pas au nombre de ceux dont un opérateur privé pourrait bénéficier dans les conditions normales de marché. Il couvre 81 % des charges réalisées de la concession. Il représente plus du double du chiffre d'affaires et amène les personnes publiques à se substituer aux établissements bancaires, sans intérêts, sur une durée allant jusqu'à 18 ans. L'opération serait déficitaire à hauteur de - 39,24 M€ en l'absence de ces financements. Ceux-ci confèrent donc clairement un avantage économique à Chartres Aménagement.

Condition ④ : Les aides financières profitent exclusivement à la SPL Chartres Aménagement. Elles lui sont accordées individuellement. Il n'est pas prévu que d'autres opérateurs d'aménagement puissent bénéficier d'un dispositif équivalent.

► ***La chambre estime, au vu des éléments de droit et de fait, que Chartres Aménagement constitue bien une entreprise dont l'activité entre dans le champ concurrentiel ②.***

Nonobstant son actionnariat intégralement public, Chartres Aménagement doit être regardée comme une entreprise pour l'application des règles de concurrence et notamment du droit des aides d'État. Comme le rappelle la jurisprudence européenne, « la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, **indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement** » (CJCE, 23 avril 1991, *Klaus Höfner et Fritz Elser c/ Macroton*, aff. C-41/90, cons. 21). Il importe peu que l'entité en cause soit dotée d'un statut juridique public ou privé et que ses capitaux soient publics, privés ou mixtes. Toute activité qui consiste à offrir des biens et des services sur un marché donné est une activité économique au sens des règles européennes de concurrence. Seules les activités de caractère exclusivement social (CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. C159/91) et celles se rattachant à l'exercice de prérogative de puissance publique (CJCE, 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft mbH contre Eurocontrol*, aff. C-364/92) échappent à cette qualification.

Au cas d'espèce, la SPL Chartres Aménagement n'exerce pas une activité régaliennne ou une mission à caractère exclusivement social. Elle n'est pas non plus en situation de monopole naturel. Elle **propose 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). Plusieurs aménagements réalisés dans le cadre de l'aménagement pôle gare sont destinés à accueillir des activités économiques (stationnement, complexe sportif, etc.) et sont susceptibles de donner lieu au versement de droits d'utilisation.

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. Car ces actionnaires publics peuvent potentiellement faire appel à d'autres aménageurs. Chartres Aménagement est certes « un opérateur dédié ». **Mais elle ne bénéficie pas de droits exclusifs qui éliminent par construction toute concurrence potentielle**. La relation de quasi régie dispense uniquement d'une démarche de mise en concurrence, lorsque l'autorité concédante a décidé de confier une opération d'aménagement à **cette SPL**. Mais cette circonstance **est sans incidence sur le fait qu'il existe une offre substituable ou interchangeable, en raison des caractéristiques du service, des conditions de formation des prix et des usages**. D'autres sociétés peuvent potentiellement offrir des prestations équivalentes à la SPL Chartres Aménagement. Il paraît donc difficile de rejoindre la position de Chartres Aménagement lorsqu'elle soutient que les SPL « n'ont pas vocation, par leur régime juridique, à entrer en concurrence avec d'autres opérateurs économiques ».

De même, l'argument tiré de ce que « les pouvoirs publics ont toute liberté d'accomplir intégralement les missions qui leur incombent avec leurs moyens propres » manque sa cible. Il s'agit de considérations propres au contentieux de la commande publique. La présentation issue des conclusions de l'avocate générale de la CJUE sur l'affaire « Parking Brixen » est étrangère à la question des aides d'État. La décision de la CJUE du 8 décembre 2016 n'apporte pas davantage d'éclairage sur les règles figurant aux articles 107 à 109 du traité sur le fonctionnement de l'union européenne. Elle a pour objet exclusif « l'application de la jurisprudence de la Cour concernant les attributions directes des marchés publics dites « in house » ».

► *Au vu du contexte concurrentiel dans lequel la SPL évolue et de l'importance des chantiers qui lui sont confiés, la chambre considère que les aides très conséquentes accordées à Chartres Aménagement ont eu un effet perturbateur sur les conditions de concurrence et découragent toute entreprise européenne d'intervenir sur son segment de marché* (5).

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 SPL Chartres Aménagement **dépassent les 50 M€, soit cent fois le montant du seuil de minimis en deçà duquel la collectivité pouvait être dispensée de notifier l'aide**. Un tel niveau de soutien est de nature à décourager d'autres opérateurs d'aménagement qui auraient souhaité intervenir. L'importance de l'opération du pôle gare et son challenge technique aurait pu tout à fait attirer un opérateur d'aménagement d'envergure nationale ou supranationale. Le chantier étant proche de l'Ile-de-France, il pouvait susciter des offres d'entreprises basées hors de la région et hors du territoire national. Le risque de restriction de l'accès au marché est donc bien réel.

La présomption d'affectation de la concurrence est également écartée, lorsque le financement accordé couvre l'exécution d'obligations de service public ou le coût d'équipements faisant retour à la personne publique à la fin de la concession. Encore faut-il que les paramètres de calcul de la compensation publique soient préalablement établis, qu'ils le soient de manière claire et transparente et que leur mise en œuvre soit traçable dans le compte-rendu annuel de l'opération. Tel n'est pas le cas. Les postes de dépenses propres aux équipements publics ne sont pas distingués des autres postes qui n'ont pas vocation à être financés par la personne publique. Il est fait masse de l'ensemble des charges, sans qu'il soit possible d'affirmer avec certitude s'il y a ou non surcompensation du coût des équipements publics.

L'application du droit des aides d'État est indifférente à la forme juridique que revêt le soutien financier considéré. Qu'il s'agisse d'une avance en compte courant au sens de l'article L. 1522-5 du code général des collectivités territoriales, d'une avance octroyée dans le cadre d'une concession d'aménagement en application du 4° de l'article L. 1523-2 du même code ou d'autres modes de financement, il convient, dans tous les cas, de prévenir le risque de surcompensation et d'isoler, par un suivi analytique, le coût réel des équipements publics.

<i>Les soutiens financiers susceptibles d'être qualifiés d'aides d'État illégales :</i>	<i>Article 107 du TFUE :</i>	<i>Jurisprudences clés</i>	<i>Critères</i>
① Doivent bénéficier à une entreprise dans le cadre de son activité économique (et donc intervenant sur le marché intérieur) ; [Condition relative au caractère économique de l'activité aidée]	« sont incompatibles avec le marché intérieur »	- CJCE, 23 avril 1991, Klaus Höfner et Fritz Elser c/ macroton, aff. C-41/90, § 21 ; - CJCE, 26 septembre 1996, France c/ Commission, aff. C-241/94 ; - 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	La CJUE estime que les articles 107 à 109 TFUE sont applicables à <i>toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement</i> . La notion d'activité économique est définie comme « toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné ». L'un des critères déterminants pour qualifier une activité d'économique est <i>l'existence d'une rémunération, contrepartie économique du service fourni</i> , qui révèle l'existence d'un marché.
② Doivent être financés au moyen de ressources publiques ; [Condition relative au caractère public des aides]	« les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit »	- CJCE, 14 octobre 1987, Allemagne c/ Commission, aff. C-248/84 ; - CJCE, 15 juin 2006, Air liquide Industries Belgium, aff. C-393/04 et C-41/05	La notion d'aide comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également <i>des interventions publiques qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques</i> ; toute intervention financière (avances de trésorerie non remboursées, remise d'arriérés etc.) d'une entité publique au profit de tiers est une aide d'État.
③ Doivent lui conférer un avantage économique dont l'entreprise n'aurait pas pu disposer dans des conditions normales de marché ; [Condition relative à la distorsion de concurrence]	« qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence »	- CJCE, 17 septembre 1980, Philip Morris, aff. 730/79. ; - CJCE, 11 juill. 1996, SFEL, aff. C-39-94, § 60 ; - CJUE, 8 sept. 2011, Commission c/ Pays-Bas, aff. C-279/08	Une aide procurant un avantage économique affecte la concurrence. La notion d'avantage économique s'entend de <i>toute source de financement externe que l'entreprise « n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché »</i> : par exemple, un prêt sans sûreté, une recapitalisation d'entreprise publique sans espoir raisonnable de retour sur investissement, un abandon de créance non justifié, etc.
④ Doivent lui profiter de manière exclusive ou être réservées à un petit nombre d'entreprises ; [Condition relative au caractère sélectif]	« en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »	- CJUE, 15 novembre 2011, Commission européenne c/ Government of Gibraltar, aff. C-106/09 P et C-107/09 P, § 146	Le caractère sélectif d'une aide est caractérisé dans la mesure où elle introduit des différenciations entre opérateurs économiques se trouvant, au regard des objectifs du système, dans une situation factuelle et juridique comparable.
⑤ Doivent présenter une incidence manifeste sur les conditions de la concurrence dans les échanges entre États membres. [Condition relative à l'affectation des échanges intra-européens]	« dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres ».	- CJCE, 21 mars 1990, Royaume de Belgique contre Commission, aff. C-142/87, § 43 ; - CJCE, 14 septembre 1994, Espagne contre Commission, aff. C-278/92, § 42 ; - CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans, aff. C-280/00, § 77-78	L'importance relativement faible d'une aide étatique ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés. Une aide accordée à une entreprise, qui ne fournit que des services locaux ou régionaux et ne fournit aucun service en dehors de son État d'origine, peut affecter les échanges entre États membres lorsque des entreprises d'autres États membres pourraient fournir de tels services.

Annexe n° 6. Analyse des risques au regard de l'emploi de cadres dirigeants des collectivités actionnaires

Au cours de la période sous revue, la SPL a employé des cadres dirigeants de la ville de Chartres et de Chartres métropole. La chambre estime que cette situation emportait des risques déontologiques très significatifs. Dans le cadre de la procédure contradictoire, la SPL Chartres Aménagement est venue apporter des précisions sur ces agents « en temps partagé ». Elle a notamment fait valoir que ces recrutements devaient répondre à un besoin d'accompagnement et d'expertise de haut niveau.

Au sujet du recrutement du directeur général des services communs de la ville de Chartres et de Chartres Métropole, de sa secrétaire générale et de son directeur des finances, la SPL rappelle leur connaissance précieuse des différents dossiers traités par la société. Cette expertise justifie, selon elle, leur présence dans les effectifs de la société. La SPL affirme par ailleurs que ces recrutements se sont fait en toute transparence, « les arrêtés de mise à disposition étant transmis au contrôle de la légalité ».

Si la chambre a souligné que l'aptitude des intéressés à fournir une expertise et une compétence de haut niveau ne faisait pas débat, cet état de fait reste sans incidence sur le régime d'incompatibilité qui s'applique clairement à eux.

- Un poste de direction générale des services d'une collectivité est manifestement incompatible avec un recrutement comme expert de haut niveau dans une SPL d'aménagement en relation d'affaires avec cette même collectivité.
- De même, le recrutement de cadres dirigeants des collectivités actionnaires, à savoir le directeur des finances et la secrétaire générale, sur des postes qui recoupent en large part leurs attributions, notamment sur des champs stratégiques que constituent les finances et les affaires juridiques, manifeste un risque déontologique quasi structurel. Pour nombre de dossiers, les intéressés peuvent se trouver empêchés de formuler une proposition pour ne pas se trouver en contradiction avec leurs obligations statutaires d'indépendance et d'impartialité.

Ces activités, fussent-elle « accessoires » et reconnues comme telle par l'exécutif de la collectivité concerné, ne sont pas compatibles avec les obligations statutaires d'un agent public et leurs fonctions de direction et de contrôle au sein des collectivités actionnaires.

La SPL réfute la qualification « d'intenable au plan déontologique » posée par la chambre sur la situation du DGS. Elle argumente son propos en réduisant la considération déontologique à la seule question relative à la possibilité juridique pour ce dernier de partager son activité entre les collectivités locales (ville et agglomération) et la SPL Chartres Aménagement. En application de l'exception « in house », la SPL se voit comme une prolongation des services propres des collectivités publiques ce qui justifie à ses yeux la mise à disposition.

Toutefois la régularité formelle de la mise à disposition, puis de l'autorisation de cumul ne dispense pas du respect des principes de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts prévus par la loi du 11 octobre 2013. Celle-ci trouve à s'appliquer à la SPL dans la mesure où elle exerce des activités d'intérêt général déléguées par une personne publique dans le cadre d'une concession d'aménagement et, donc, où son PDG et son équipe de direction est investi à ce titre d'une mission de service public.

La SPL prend acte de l'observation de la chambre sur les risques, notamment sur la gouvernance, et l'informe de la fin du cumul de fonction du directeur général des services depuis le 30 septembre 2021. Elle indique également que la secrétaire générale a quitté ses fonctions depuis le 31 décembre 2020 et que le directeur des finances a remis sa démission à compter du 30 septembre 2021.

Si la démission des agents concernés a permis de mettre un terme à ce risque de confusion entre l'objet social de l'entreprise et les intérêts de la ville de Chartres ou de Chartres Métropole, il n'existe toujours aucun dispositif de prévention (code de bonne conduite, procédure d'alerte éthique, référent dédié aux question de conformité, etc.). La chambre invite la SPL à se doter sans attendre d'un dispositif visant à détecter et à prévenir les situations à risque au plan déontologique.

En ce qui concerne l'ancienne DGS de la ville de Chartres, la chambre ne peut pas accueillir favorablement les arguments exposés lors de la contradiction. Quatre considérations ont été invoquées à l'appui de sa démonstration :

- le bénéfice de la situation pour l'ensemble des parties concernées ;
- le caractère non obligatoire de la consultation de la commission de déontologie à l'époque des faits et l'information de son autorité de tutelle ;
- la position statutaire de congés spécial qui n'est pas visée par les textes ;
- l'exclusion des SPL du caractère d'entreprise privée au sens du A du I de l'article 1er du décret n° 2007-611 du 26 avril 2007 par la commission de déontologie.

La situation examinée entre clairement dans le champ d'application du II de l'article 87 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 :

- En sa qualité de DGS de la ville de Chartres, l'intéressée était, de toute évidence, chargée d'assurer la surveillance et le contrôle de la SPL Chartres aménagement et de formuler un avis sur les contrats conclus avec elle.
- Son recrutement auprès de la SPL est intervenu moins de trois ans après la cessation de ses fonctions en tant que DGS.
- La SPL Chartres aménagement constitue une « entreprise publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel et conformément au droit privé ».
- L'intéressée ne pouvait se prévaloir de sa position en « congés spécial » pour s'abstenir de saisir la commission de déontologie. Un avis du 15 octobre 2009 rappelle que les fonctionnaires placés en congé spécial sont soumis aux mêmes règles déontologiques que les fonctionnaires placés ou devant être placés en cessation définitive de fonctions, en disponibilité, en détachement ou hors cadre.

Enfin le grief tiré de ce que le contrôle exercé par la ville de Chartres ou Chartres métropole sur la SPL doit être analogue à celui exercé sur ses propres services n'apparaît pas davantage fondé. La jurisprudence européenne incorporée au droit interne n'exige aucunement une tutelle hiérarchique ou un positionnement d'agents publics au sein de l'entité privée. La société a un intérêt social, un objet qui lui est propre et qui ne saurait être confondu avec les finalités poursuivies par ses actionnaires publics, sauf à priver de tout effet utile le choix de

recours à une personne morale de droit privé autonome. Le recrutement d'un ancien cadre dirigeant de la principale collectivité actionnaire sur des postes qui recoupent en large part ses précédents attributions, s'avère contreproductif. Pour nombre de dossiers, l'intéressée peut se trouver empêchée de formuler une proposition pour ne pas se trouver en contradiction avec ses obligations statutaires d'indépendance et d'impartialité.

Annexe n° 7. Composition du capital social de la SPL Chartres Aménagement

<i>Liste des associés</i>		2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<i>Organismes</i>	<i>Nombre d'habitants</i>	<i>Part en €</i>	<i>Part en €</i>	<i>Part en €</i>	<i>Part en €</i>	<i>Part en €</i>	<i>Part en €</i>	<i>Part en %</i>
Ville de Chartres	40 195	3 143 000	3 143 000	3 143 000	3 143 000	3 143 000	3 143 000	53,71%
Chartres Métropole	140 716	2 700 000	2 695 000	2 695 000	2 694 000	2 694 000	2 693 000	46,02%
Jouy	1 992	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Luisant	6 963	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Saint Prest	2 100	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Fontenay sur Eure	992	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Gellainville	689	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Clévilliers	718	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
SIRP*	-	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0	-
Conseil départemental	433 929	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Lèves	5 916	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Dangers	441	0	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Mignièrès	1 122	0	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Amilly	1 900	0	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Bailleau l'Evêque	1 202	0	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Morancez	1 779	0	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	0,02%
Poisvilliers	452	0	0	0	1 000	1 000	1 000	0,02%
Mittainvilliers-Vérigny	814	0	0	0	0	0	1 000	0,02%
Maintenon	4 352	0	0	0	0	0	1 000	0,02%
Total du capital social		5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000	100,00%

* SIRP : Syndicat intercommunal de regroupement pédagogique et de ramassage scolaire de Dangers et de Vérigny-Mittainvilliers

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les éléments produits par la SPL Chartres Aménagement

Annexe n° 8. Cumuls de mandats des membres du conseil d'administration

Conseil d'administration de la SPL du 1 ^{er} janvier 2014 au 15 mai 2014	Fonctions au sein de la SPL	Collectivité représentée au sein de la SPL	Fonctions électives et autres mandats d'administrateur
A	Président et directeur général (depuis le 1 ^{er} janvier 2013)	Ville de Chartres	Président de la communauté d'agglomération Chartres Métropole, député d'Eure-et-Loir, maire de Chartres, président du syndicat mixte d'études et de programmation, président de la Maison des entreprises et de l'emploi de l'agglomération chartraine, président du conseil d'administration de l'Office public de l'habitat de Chartres, président du conseil de surveillance des Hôpitaux de Chartres, PDG de la SEM Chartres Développement immobiliers et président de la SEM Chartres-Expo
B	Vice-président, Président de la commission des marchés	Ville de Chartres	Quatrième adjoint au Maire de Chartres en charge de l'urbanisme et des grands projets, Vice-Président de Chartres Métropole, administrateur de la SAEDEL, Vice-Président de la SEM Chartres Développement immobiliers
C	Administrateur, membre titulaire de la commission des marchés	Ville de Chartres	Deuxième adjoint au Maire de Chartres en charge des finances et du plan, Vice-Président de Chartres Métropole, conseiller général du canton Chartres Sud-ouest, administrateur de la SEM Chartres Développement Immobiliers et de l'Office public de l'habitat et des Hôpitaux de Chartres, membre du conseil d'orientation et de surveillance de la Caisse d'Épargne Loire-Centre et administrateur du Racing Club Chartrain
D	Administrateur	Ville de Chartres	Neuvième adjoint au Maire de Chartres en charge de l'aménagement et des travaux, conseiller délégué de Chartres Métropole et administrateur de la SEM Chartres Développement Immobiliers
E	Administrateur	Ville de Chartres	Conseiller municipal à la ville de Chartres, administrateur de la SEM Chartres Développement Immobiliers, gérante de la SCI Coursives des Changes, de la SCI Les Petits Oiseaux, de la SCCV Les Lauriers et de la SARL Abscisse et Ordonnée
F	Administrateur	Ville de Chartres	Douzième adjoint au Maire de Chartres en charge de la promotion et du rayonnement, administrateur de la SEM Chartres Développement Immobiliers et président de l'EPA en charge du Jumelage de la ville de Chartres
G	Administrateur, membre suppléant de la commission des marchés	Ville de Chartres	Conseil municipal à la ville de Chartres, conseiller délégué de Chartres Métropole, administrateur de la SEM Chartres Développement Immobiliers, administrateur de l'Office public de l'habitat de la ville de Chartres, administrateur de SOCAMA BPRO et administrateur au RSI
H	Administrateur, membre titulaire de la commission des marchés	CA Chartres Métropole	Quatrième adjoint au Maire de Chartres en charge du pôle gare, Vice-Président de Chartres Métropole, conseiller régional, administrateur de l'Office public de l'habitat de la ville de Chartres
I	Administrateur, membre suppléant de la commission des marchés	CA Chartres Métropole	Conseiller communautaire délégué de Chartres Métropole, chargé du foncier, des pôles Ouest et des relations avec les agriculteurs et Maire d'Amilly
J	Administrateur	CA Chartres Métropole	Vice-Président de Chartres Métropole, Sénateur d'Eure-et-Loir, maire de Fontenay-sur-Eure et président du SIPAC
K	Administrateur	Représentant de l'assemblée spéciale	Premier vice-président de Chartres Métropole, Maire de Jouy et Président de Trans-Cité

Conseil d'administration de la SPL du 16 mai 2014 au 31 décembre 2019	Fonctions au sein de la SPL	Collectivité représentée au sein de la SPL	Fonctions électives et autres mandats d'administrateur
1	Président et directeur général (depuis le 16 mai 2014)	Ville de Chartres	Deuxième adjoint au Maire de Chartres chargé des finances et de la prospective, vice-président délégué aux finances et à la prospective de la communauté d'agglomération de Chartres Métropole, conseiller départemental du canton de Chartres 2, administrateur de l'Office Public de l'Habitat de Chartres et des Hôpitaux de Chartres, administrateur de l'EPIC Chartres métropole traitement et valorisation (depuis le 15 octobre 2018), <u>administrateur de la SEM Chartres métropole Valorisation</u> (depuis le 11 juin 2018)*, <u>administrateur de la SEM Chartres Développement Immobiliers</u> (depuis le 16 mai 2014), de la <u>SPL Chartres Métropole Transports</u> (du 17 octobre 2014 au 25 novembre 2020), de la <u>SPL Chartres Métropole Énergie</u> (depuis le 4 septembre 2015), de la <u>SEM Chartres Métropole Innovations Numériques</u> (depuis le 15 décembre 2015), de la <u>SEM Synelva Collectivités</u> (depuis le 4 novembre 2016), <u>membre du conseil d'orientation et de surveillance de la Caisse d'Épargne Loire-Centre</u> et administrateur puis trésorier (à partir de 2016) du Racing Club Chartrain (devenu C'Chartres Sports à compter de 2019)
2	Vice-présidente et administrateur, Présidente de la commission des marchés	Ville de Chartres	Septième adjointe aux travaux sur les espaces urbains et bâtiments, à la commande publique, à l'urbanisme réglementaire et opérationnel, et à la publicité extérieure à la ville de Chartres, Vice-présidente déléguée aux Marchés publics et Commission d'Appel d'offres, Urbanisme de la communauté d'agglomération Chartres Métropole, conseillère départementale du canton de Chartres 3, administrateur de la <u>SEM Chartres Développement Immobiliers</u> (depuis le 16 mai 2014), de la <u>SPL Chartres Métropole Énergies</u> (depuis le 4 septembre 2015) et de la <u>SEM Chartres Métropole Innovations Numériques</u> (depuis le 15 décembre 2015)
3	Administrateur, membre suppléant de la commission des marchés	Ville de Chartres	Quatrième adjoint aux relations avec les partenaires institutionnels, à la citoyenneté et à la mémoire et en charge du programme d'urbanisme pôle gare à la ville de Chartres, Vice-président délégué à l'aménagement du territoire de Chartres Métropole, conseiller départemental du canton de Chartres 1, membre du conseil d'administration de la SEMPAT 28 (depuis le 16 mars 2017)
4	Administrateur	Ville de Chartres	Troisième adjointe au Maire de Chartres en charge des affaires scolaires, de la vie associative, de la jeunesse et des sports, vice-présidente déléguée aux grands équipements d'intérêt communautaire de Chartres Métropole, conseillère départementale du canton de Chartres 1, <u>PDG de la SEM Chartres-Expo</u> (jusqu'au 30 juin 2016) puis de la <u>SPL Chartres Métropole Événements</u> (à partir du 1 ^{er} juillet 2016), administrateur de la <u>SPL Chartres Métropole Transports</u> (du 17 octobre 2014 au 25 novembre 2020), membre du comité de direction de l'office de tourisme intercommunal puis administrateur de la <u>SPL C'Chartres Tourisme</u> ***, administrateur du fonds de dotation Racing Club Chartrain (jusqu'au 31 décembre 2018) puis de C Chartres Sports (à partir du 1 ^{er} janvier 2019)
5	Administrateur (depuis le 8 février 2018)	Ville de Chartres	Cinquième adjoint au Maire de Chartres en charge de la proximité et du cadre de vie, administrateur de l'Office Public de l'Habitat de Chartres, administrateur de la <u>SEM Chartres Développement immobilier</u> , de la <u>SPL Chartres métropole Transports</u> (depuis le 25 novembre 2020), de la <u>SEM Chartres Métropole Innovations Numériques</u> (du 1 ^{er} janvier 2016 au 18 janvier 2018), membre du comité de direction de l'office de tourisme communautaire puis administrateur de la <u>SPL C'Chartres Tourisme</u> (depuis le 28 novembre 2019)
6	Administrateur	Ville de Chartres	Conseiller municipal délégué de la ville de Chartres, administrateur de la <u>SEM Chartres Développement immobilier</u> , membre du comité de direction de l'office de tourisme intercommunal puis administrateur de la <u>SPL C'Chartres Tourisme</u> (depuis le 28 novembre 2019), vice-présidente du Club des villes et territoires cyclables
7	Administrateur, membre de la commission des marchés	Ville de Chartres	Conseiller municipal délégué en charge de l'urbanisme, Treizième vice-président délégué à l'urbanisme de Chartres Métropole, administrateur de la SAEDEL et de la <u>SEM Chartres Développement Immobiliers</u> (depuis le 16 mai 2014), gérant de la SCI MATE'INVEST (depuis le 26 avril 2016)*
8	Administrateur (jusqu'au 17 mai 2018)	CA Chartres Métropole	Vice-Président de Chartres Métropole en charge du développement économique, conseiller municipal de la ville de Chartres et président de la Maison de l'entreprise et de l'emploi de Chartres Métropole, Administrateur de la <u>SEM Chartreexpo</u> (cf. délibération du conseil communautaire du 30 juin 2014) puis de la <u>SPL Chartres Événements</u>

Conseil d'administration de la SPL du 16 mai 2014 au 31 décembre 2019	Fonctions au sein de la SPL	Collectivité représentée au sein de la SPL	Fonctions électives et autres mandats d'administrateur
			(jusqu'au 26 avril 2018), de la <u>SEM Chartres Métropole Innovations Numériques</u> (depuis le 15 décembre 2015), Président de Harmonie associés*, Molenat Bois*, Molenat PVC*, B'Invest SAS*, Centre fenêtres et fermetures*, Administrateur Établissement Lorillard*, gérant de la SCI CHEDVILLE*, président de l'association C'Chartres Business, administrateur de l'association Mission Locale de l'Arrondissement de Chartres
9	Administrateur	Ville de Chartres (jusqu'au 8 février 2018) / CA Chartres Métropole (à partir du 17 mai 2018)	Député d'Eure-et-Loir (jusqu'au 20 juin 2017), Président de la communauté d'agglomération Chartres Métropole, Maire de Chartres, président du conseil d'administration de l'Office Public de l'Habitat de Chartres, président du conseil de surveillance des Hôpitaux de Chartres, administrateur de l'EPIC Chartres métropole Traitement et Valorisation (depuis le 15 octobre 2018), président du GIP Chartres métropole Restauration (depuis le 6 juillet 2018), <u>président du CA</u> (du 23 novembre 2015 au 1 ^{er} janvier 2017) <u>puis administrateur de la SEMOP Chartres métropole Eau, PDG</u> (du 17 octobre 2014 au 11 décembre 2015) <u>puis administrateur</u> (depuis le 12 décembre 2015) <u>de la SPL Chartres Métropole Transports</u> , <u>président du CA de la SPL Chartres Métropole Énergies</u> (depuis le 4 septembre 2015), de la <u>SEM Chartres Métropole Innovations Numériques</u> (depuis le 15 décembre 2015), de la <u>SEM Chartres métropole Valorisation</u> (depuis le 11 juin 2018), <u>et de la SEMOP Chartres métropole Assainissement</u> (depuis le 16 novembre 2017), <u>administrateur de la SEM Chartres Développements Immobiliers</u> (depuis le 16 mai 2014), de la <u>SEM Chartres-Expo</u> (jusqu'au 30 juin 2016), de la <u>SEM Synelva collectivités</u> (depuis le 4 novembre 2016), de la <u>SPL Chartres Métropole Événements</u> (à partir du 1 ^{er} juillet 2016) et de la <u>SPL C'Chartres Tourisme</u> (depuis le 28 novembre 2019), président de l'association Mission Locale de l'Arrondissement de Chartres, gérant de la SCI Chabriol*, associé au sein de la SCI Minoox* et de la SCI Christilla*
10	Administrateur	CA Chartres Métropole	Vice-Président de Chartres Métropole, Maire de Minières, administrateur de la <u>SPL Chartres Métropole Transports</u> (depuis le 17 octobre 2014)
11	Administrateur, membre de la commission des marchés	CA Chartres Métropole	Vice-président délégué à la Politique foncière, relations avec le monde agricole et développement durable de Chartres Métropole, Maire d'Amilly, administrateur de l'EPIC Chartres métropole Traitement et Valorisation (depuis le 15 octobre 2018), administrateur de la <u>SPL Chartres Métropole Énergies</u> (du 4 septembre 2015 au 20 décembre 2016), membre du comité de direction de l'office de tourisme intercommunal puis administrateur de la <u>SPL C'Chartres Tourisme</u> (depuis le 28 novembre 2019), vice-président de la société coopérative agricole d'Eure-et-Loir <u>SCAEL</u> (depuis le 19 avril 2016)* et administrateur au sein des filiales (SAS Bonnières Silo, Jardin-Loisirs 28, MBLD)*, vice-président de S.I.C.A. Céréales de France (depuis le 6 juillet 2020)* et membre du comité de surveillance de <u>Sur le Champ !</u> (depuis le 31 janvier 2019)*
12	Administrateur, membre de la commission des marchés	Représentant de l'assemblée spéciale	Premier vice-président délégué aux affaires générales et à l'accompagnement des nouveaux services et grands projets de Chartres Métropole, Maire de Jouy, Président du Syndicat d'électricité du Pays Chartrain (jusqu'au 31 décembre 2016), Président de la <u>SEM SYNELVA Collectivités</u> (depuis le 4 novembre 2016), Administrateur de la <u>SEM Chartres Développements Immobiliers</u> (depuis le 16 mai 2014), de la <u>SPL Chartres Métropole Énergies</u> (depuis le 4 septembre 2015 et renouvelé le 20 décembre 2016) et de la <u>SEM Chartres Métropole Innovations Numériques</u> (depuis le 20/12/2017)*

Sources : CRC Centre-Val de Loire d'après les procès-verbaux du conseil d'administration du 9 novembre 2012, du 16 mai 2014, du 8 février 2018 et du 17 mai 2018, les extraits des annexes au rapport de gestion de 2014 (pour la période du 1^{er} janvier au 15 mai 2014 et pour la période à compter du 16 mai 2014), 2015 et 2016 et les extraits des rapports sur la gouvernance de 2017, 2018 et 2019

Les mandats sociaux non signalés dans les rapports de gestion sont signalés par une astérisque *.

Les mandats sociaux signalés dans les rapports de gestion pour lesquels le recollement avec des informations tierces n'a pas pu être effectué sont signalés par deux astérisques **.

Annexe n° 9. Évolution des soldes intermédiaires de gestion de la SPL Chartres Aménagement

Soldes intermédiaires de gestion (en €)		2014	2015	2016	2017	2018	2019
+	Production vendue (biens)	0	6 083 420	17 352 367	10 588 169	27 081 567	26 132 911
+	Production vendue (services)	11 111 366	659 277	809 415	983 472	843 040	705 822
=	Chiffre d'affaires HT	11 111 366	6 742 697	18 161 782	11 571 641	27 924 607	26 838 733
-	Achat de matières premières et autres approvisionnements	1 050	1 055	974	1 088	1 117	0
=	Marge commerciale	11 110 316	6 741 642	18 160 808	11 570 553	27 923 490	26 838 733
+	Production immobilisée et stockée	15 267 838	14 764 027	15 015 715	22 429 343	-7 930 445	8 383 884
+	Variation de stock de matières premières	1 050	1 055	974	1 088	1 117	0
=	Marge brute	26 379 204	21 506 724	33 177 497	34 000 984	19 994 162	35 222 617
-	Autres charges externes	26 554 650	21 341 261	33 096 314	33 802 165	19 865 369	35 228 091
=	Valeur ajoutée	-175 446	165 463	81 183	198 819	128 793	-5 474
-	Charges de personnel	1 371 920	1 288 667	1 665 681	1 608 029	1 559 386	1 462 569
-	Impôts, taxes & versements assimilés	67 017	71 011	140 852	132 962	85 745	129 549
+	Subventions d'exploitation	0	0	1 000	0	0	0
=	Excédent brut d'exploitation	-1 614 383	-1 194 215	-1 724 350	-1 542 172	-1 516 338	-1 597 592
+	Autres produits d'exploitation	1	12	73	363	889	565
-	Autres charges d'exploitation	8 390	11 626	15 482	12 484	12 962	10 120
+	Reprise sur dotations & transferts de charges	1 444 948	1 559 679	1 815 477	1 899 591	1 665 795	2 291 971
-	Dotations d'exploitation & provisions d'exploitation	51 522	6 152	2 577	274 334	99 244	461 824
=	Résultat brut d'exploitation	-229 346	347 698	73 141	70 964	38 140	223 000
+	Produits financiers	108 468	122 086	82 215	89 547	73 248	98 630
-	Charges financières	3 998	9 118	6 964	1 782	1 941	7 331
=	Résultat courant avant impôt	-124 876	460 666	148 392	158 729	109 447	314 299
+	Produits exceptionnels	204	144	1 589	202	434	5 300
-	Charges exceptionnelles	829	35	0	1 227	0	16
-	Impôts sur les bénéfices	0	-400	31 154	56 074	0	49 307
=	Résultat net	-125 501	461 175	118 827	101 630	109 881	270 276

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

Annexe n° 10. Évolution des ratios financiers de la SPL Chartres Aménagement

EQUILIBRE FINANCIER	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne du secteur
Marge brute d'autofinancement (en €)	-1 518 927	-1 092 352	-1 694 073	-1 523 627	-1 456 670	-1 559 871	0
Indépendance financière (Capitaux propres/Capitaux permanents)	6 %	7 %	6 %	6 %	5 %	5 %	42 %
PROFITABILITE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne du secteur
Rentabilité économique (EBE/TOTAL bilan)	-1 %	-1 %	-1 %	-1 %	-1 %	-1 %	-3 %
Rentabilité financière (Résultat Net/Capitaux propres)	-2 %	8 %	2 %	2 %	2 %	4 %	19 %
Rentabilité commerciale (Résult.Net/Chiffre d'affaires)	-1 %	7 %	1 %	1 %	0 %	1 %	-30 %
ENDETTEMENT	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne du secteur
Solvabilité (Capitaux propres / Ensemble des dettes)	5%	5%	4%	4%	4%	4%	447 %
Capacité de remboursement (Dettes bancaires/Marge brute d'autofincmt)	-5 079%	-7 189%	-4 854%	-5 691%	-5 168%	-4 675%	< 1 an
PRODUCTIVITE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne du secteur
Durée moyenne de rotation des créances clients	362 jours	66 jours	13 jours	48 jours	46 jours	77 jours	79 jours
Durée moyenne de rotation des dettes fournisseurs	61 jours	55 jours	147 jours	203 jours	204 jours	131 jours	186 jours
Poids des charges de personnel (Ch. personnel/Valeur ajoutée)	-782%	779%	2 052%	809%	1 211%	-26 718%	-81 %

Raison sociale	Statut	Date de création	Présidence du conseil d'administration	Effectif	Montant 2019 du capital	Résultat net comptable 2019	Chiffre d'affaires 2019	Dettes financières 2019	Capacité d'auto-financement 2018	Ratio capitaux propres / dettes 2019	Capacité de désendettement 2019 (Dettes / MBA)	Indépendance financière (cap propres / permitt)	Délai moyen rotation créances clients	Délai moyen rotation dettes fournisseurs	Rentabilité économique 2019 (EBE / total bilan)
Chartres Aménagement	SPL	21-sept-09	Franck MASSELUS	27	5 852 000	270 276	26 838 733	146 706 787	-1 559 871	4%	-94,1	4%	77 jours	131 jours	-1%
Chartres métropole énergies	SPL	09-déc-15	Jean-Pierre GORGES	17	5 500 000	17 000	10 056 000	51 827 000	2 195 000	9%	21,61	10%	98 jours	204 jours	5%
Chartres métropole transports	SPL	17-oct-14	Gérard BESNARD	168	587 000	477 000	17 011 000	14 000	398 000	53%	0,03	99%	19 jours	83 jours	14%
Chartres métropole événements	SPL	01-juil-16	Karine DORANGE	11	2 467 714	-44 000	1 357 000	42 000	37 000	416%	1,15	98%	43 jours	61 jours	6%
Chartres développements immo	SEM	26-mars-62	Elisabeth FROMONT	7	15 812 010	-158 000	456 000	612 000	-42 000	440%	-14,57	93%	348 jours	616 jours	-2%
Chartres innovations numériques	SEM	01-janv-16	Jean-Pierre GORGES	35	9 000 000	16 000	5 839 000	9 540 000	1 201 000	76%	7,94	48%	35 jours	131 jours	6%
SYNELVA Collectivités	SEM	04-nov-16	Chr. PAUL-LOUBIERE	99	7 035 500	2 796 000	65 440 000	1 304 000	3 033 000	243%	0,43	79%	120 jours	78 jours	6%
Chartres métropole Valorisation	SEM	11-juin-18	Jean-Pierre GORGES	NC	200 000	-2 000	0	0	-2000	100%	0,00	100%	NC	570 jours	-1%
Chartres métropole eau	SEMOP	23-nov-15	Alain BELLAMY	27	1 000 000	756 000	15 950	107 000	1 904 000	7%	0,06	48%	171 jours	65 jours	24%
Chartres métropole assainissement	SEMOP	16-nov-17	Jean-Pierre GORGES	9	1 500 000	-668 000	13 851 000	257 000	-300 000	8%	-0,86	68%	162 jours	418 jours	66%

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

Annexe n° 11. Analyse du compte de résultat

Produits d'exploitation	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ventes de marchandises	0	0	0	0	0	0
Production vendue de biens	0	6 083 420	17 352 367	10 588 169	27 081 567	26 132 911
Production vendue de services	11 111 366	659 277	809 415	983 472	843 040	705 822
Chiffre d'affaires net =	11 111 366	6 742 697	18 161 782	11 571 641	27 924 607	26 838 733
Production stockée	15 267 838	14 764 027	15 015 715	22 429 343	-7 930 445	8 383 884
Production immobilisée	0	0	0	0	0	0
Subventions d'exploitation	0	0	1 000	0	0	0
Transferts de charges	1 444 948	1 559 679	1 815 477	1 899 591	1 665 795	2 291 971
Autres produits	1	12	73	363	889	565
Total produits d'exploitation =	27 824 153	23 066 415	34 994 047	35 900 938	21 660 846	37 515 153
Charges d'exploitation	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Achats de matières premières	1 050	1 055	974	1 088	1 117	0
Variations de stocks matières premières	-1 050	-1 055	-974	-1 088	-1 117	0
Autres achats et charges externes	26 554 650	21 341 261	33 096 314	33 802 165	19 865 369	35 228 091
Total charges externes =	26 554 650	21 341 261	33 096 314	33 802 165	19 865 369	35 228 091
Impôt, taxes et versements assimilés =	67 017	71 011	140 852	132 962	85 745	129 549
Salaires et traitements	906 711	892 580	1 153 272	1 117 333	1 081 774	959 825
Charges sociales	465 209	396 087	512 409	490 696	477 612	502 744
Total charges de personnel =	1 371 920	1 288 667	1 665 681	1 608 029	1 559 386	1 462 569
Dotations aux amortissements immo	0	1 134	2 577	2 895	12 343	10 781
Provisions sur immobilisations	0		0	0	0	0
Provisions sur actif circulant	0		0	162 276	0	320 000
Provisions pour risques et charges	51 522	5 018	0	109 163	86 901	131 043
Total dotations d'exploitation =	51 522	6 152	2 577	274 334	99 244	461 824
Autres charges d'exploitation =	8 390	11 626	15 482	12 484	12 962	10 120
Total charges d'exploitation =	28 053 499	22 718 717	34 920 906	35 829 974	21 622 706	37 292 153
Résultat d'exploitation =	-229 346	347 698	73 141	70 964	38 140	223 000

Produits financiers	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits financiers de participation	0	0	0	0	0	0
Produits des autres valeurs mobilières	0	0	0	0	0	0
Autres intérêts et produits assimilés	84 394	119 780	74 456	80 795	58 514	80 003
Transferts de charges	0	0	0	0	0	0
Produits nets cession valeurs mobilières	24 074	2 306	7 759	8 752	14 734	18 627
Total produits financiers =	108 468	122 086	82 215	89 547	73 248	98 630
Charges financières	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotations financières aux amortissements	0	0	0	0	0	0
Intérêts et charges assimilées	3 998	9 118	6 964	1 782	1 941	7 331
Charges nettes cession valeurs mobilières	0	0	0	0	0	0
Total charges financières =	3 998	9 118	6 964	1 782	1 941	7 331
Résultat financier =	104 470	112 968	75 251	87 765	71 307	91 299
Résultat courant avant impôt =	-124 876	460 666	148 392	158 729	109 447	314 299
Produits exceptionnels	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits exceptionnels opérations gestion	204	144	1 589	202	434	5 300
Produits exceptionnels opérations capital	0	0	0	0	0	0
Total produits exceptionnels =	204	144	1 589	202	434	5 300
Charges exceptionnelles	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges exceptionnelles opération gestion	829	35	0	1 227	0	16
Charges exceptionnelles opération capital	0	0	0	0	0	0
Total charges exceptionnelles =	829	35	0	1 227	0	16
Résultat exceptionnel =	-625	109	1 589	-1 025	434	5 284
Impôts sur les bénéfices	0	-400	31 154	56 074	0	49 307
Total des produits =	27 932 825	23 188 645	35 077 851	35 990 687	21 734 528	37 619 083
Total des charges =	28 058 326	22 727 470	34 959 024	35 889 057	21 624 647	37 348 807
Bénéfice ou perte	-125 501	461 175	118 827	101 630	109 881	270 276

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

Annexe n° 12. Analyse du bilan

Actif immobilisé (net en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Immobilisations incorporelles	0	0	1 772	1 039	306	0
Immobilisations corporelles	0	7 462	5 314	33 664	22 054	11 578
Immobilisations financières	1 210	1 210	1 760	1 760	1 760	1 760
Total actif immobilisé =	1 210	8 672	8 846	36 463	24 120	13 338
Actif circulant (net en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stocks de matières premières	1 312 221	1 313 276	1 314 251	1 175 338	869 666	549 666
En cours de production de biens	101 549 038	115 204 394	130 220 109	152 649 452	145 025 797	153 409 680
Total stocks et en-cours =	102 861 259	116 517 670	131 534 360	153 824 790	145 895 463	153 959 346
Créances clients et cpt rattachés	13 415 526	1 480 599	766 157	1 837 345	4 270 437	6 713 265
Autres créances	761 744	11 308 311	11 198 262	1 824 905	3 252 548	3 893 181
Total créances =	14 177 270	12 788 910	11 964 419	3 662 250	7 522 985	10 606 446
Disponibilités	2 142 756	530 506	8 048 874	353 344	94 830	4 554 216
Charges constatées d'avance	2 305 218	3 890 465	16 560	155 791	7 286	38 963
Total disponibilités et divers =	4 447 974	4 420 971	8 065 434	509 135	102 116	4 593 179
Total actif circulant =	121 486 503	133 727 551	151 564 213	157 996 175	153 520 564	169 158 971
Total actif =	121 487 713	133 736 223	151 573 059	158 032 638	153 544 684	169 172 309

Capitaux propres (net en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Capital social	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000	5 852 000
Réserve légale	0	0	0	0	5 081	10 575
Report à nouveau	-389 165	-514 665	-53 489	65 338	161 885	266 272
Résultat de l'exercice	-125 500	461 176	118 827	101 629	109 881	270 276
Total capitaux propres =	5 337 335	5 798 511	5 917 338	6 018 967	6 128 847	6 399 123
Provisions pour risques et charges (net en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Provisions pour risques	8 399	0	0	0	0	0
Provisions pour charges	68 490	28 314	27 907	137 070	119 201	169 778
Total provisions =	76 889	28 314	27 907	137 070	119 201	169 778
Dettes (net en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Emprunts et dettes auprès d'établissements de crédits	77 149 835	78 531 644	82 229 793	86 702 235	75 287 443	72 925 788
Emprunts et dettes divers	32 873 957	44 993 957	41 990 894	38 957 292	55 469 751	73 780 999
Total dettes financières =	110 023 792	123 525 601	124 220 687	125 659 527	130 757 194	146 706 787
Avances sur commandes	50 884	36 396	36 397	229 498	106 607	66 851
Dettes fournisseurs	5 427 180	3 935 105	16 266 519	22 917 915	13 537 749	14 923 006
Dettes fiscales et sociales	519 158	351 224	1 948 322	735 810	1 589 173	898 168
Dettes sur immobilisations	0	8 596	8 596	47 143	8 596	8 596
Total dettes diverses =	5 946 338	4 294 925	18 223 437	23 700 868	15 135 518	15 829 770
Produits constatés d'avance	52 475	52 476	3 147 293	2 286 708	1 297 316	0
Total dettes =	116 073 489	127 909 398	145 627 814	151 876 601	147 296 635	162 603 408
Total passif =	121 487 713	133 736 223	151 573 059	158 032 638	153 544 683	169 172 309

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

Annexe n° 13. Situation des concessions d'aménagement au 31 décembre 2019

Autorité concédante	Opération	Début	Fin	Charges prévisionnelles	Produits prévisionnels	Participation prévisionnelles	Résultat prévisionnel	Résultat hors participation	Part SPL	Charges réalisées	Produits perçus	Participations acquises	Prov charges	Résultat provisoire	Résultat provisoire hors participation
Chartres Métropole	Jardin d'entreprises	29/06/98	31/12/22	38 765 147	35 481 638	3 283 509	0	-3 283 509	0%	33 981 982	23 487 186	2 173 529	0	-8 321 267	-10 494 796
Chartres Métropole	Parc d'Archevilliers	15/11/00	30/12/20	17 345 252	13 891 602	3 453 650	0	-3 453 650	0%	17 088 813	12 709 641	3 159 798	0	-1 219 374	-4 379 172
Chartres Métropole	CM 101 Le Coudray	02/07/17	31/12/21	11 278 490	8 606 946	2 671 544	0	-2 671 544	0%	9 221 363	3 342 262	1 037 418	0	-4 841 683	-5 879 101
Chartres Métropole	ZAC des pôles Ouest	22/12/09	21/12/24	74 775 216	74 775 216	0	0	0	20%	32 750 902	12 593 089	0	0	-20 157 813	-20 157 813
Chartres	Ilôt Courtille	22/04/11	31/12/22	8 149 454	3 608 606	4 540 848	0	-4 540 848	0%	5 495 231	1 171 078	1 473 613	0	-2 850 540	-4 324 153
Chartres	Plateau nord est	03/09/10	02/09/25	114 020 610	114 060 652	0	40 042	40 042	0%	56 919 839	10 415 500	0	0	-46 504 339	-46 504 339
Chartres	Plateau nord ouest	16/06/11	15/06/31	60 586 000	60 586 000	0	0	0	0%	273 295	0	0	0	-273 295	-273 295
Chartres	Pôle gare	26/08/10	25/08/30	118 581 694	112 381 694	6 200 000	0	-6 200 000	0%	79 339 377	24 951 580	1 376 557	0	-53 011 240	-54 387 797
Chartres	Rechèvres	25/03/10	24/03/25	19 118 227	19 118 227	0	0	0	10%	6 272 245	4 816 125	0	0	-1 456 120	-1 456 120
Chartres	ZAC de la Roseaie	20/01/10	09/02/25	18 882 007	16 232 007	2 650 000	0	-2 650 000	10%	12 272 836	3 218 954	525 519	0	-8 528 363	-9 053 882
Chartres	ZAC Hauts Saumons	26/05/04	31/12/23	7 949 038	5 866 505	2 082 533	0	-2 082 533	0%	7 819 177	4 989 144	1 771 081	0	-1 058 952	-2 830 033
Fontenay	Le Buisson	04/01/12	03/01/30	16 080 865	16 080 865	0	0	0	0%	823 543	109 303	0	0	-714 240	-714 240
Mignéières	Les Clos de Bourg	23/12/16	22/12/21	1 335 863	955 833	380 030	0	-380 030	0%	612 589	115 000	45 723	0	-451 866	-497 589
Amilly	Amilly Six chemins	28/04/16	27/04/21	1 358 050	1 401 507	0	43 457	43 457	0%	886 938	24 898	0	0	-862 040	-862 040
Dangers	Le Plessis 2	26/02/15	31/12/22	704 306	744 728	0	40 422	40 422	0%	615 469	261 532	0	0	-353 937	-353 937
Jouy	La Dalonne	21/10/11	20/10/20	1 170 773	1 428 188	0	257 415	257 415	0%	1 116 600	1 120 688	0	0	4 088	4 088
Clévilliers	La Tiercelle	18/06/13	30/06/22	1 242 480	1 175 940	66 540	0	-66 540	0%	1 034 285	457 163	25 868	0	-551 254	-577 122
Lèves	Le Champ de foire	17/11/16	16/11/21	1 999 322	1 060 730	1 219 152	280 560	-938 592	0%	1 618 903	355 730	314 769	0	-948 404	-1 263 173
Saint-Prest	Cœur de village	31/05/11	30/05/26	1 711 797	183 162	1 528 635	0	-1 528 635	0%	1 586 588	183 162	1 528 635	125 209	0	-1 403 426
Saint-Prest	Haut du Château	01/07/14	30/06/29	3 400 546	3 479 613	0	79 067	79 067	0%	351 120	509	0	0	-350 611	-350 611
Saint-Prest	Crève cœur	01/07/14	30/06/29	4 007 558	4 349 519	0	341 961	341 961	0%	523 778	1 744	0	0	-522 034	-522 034
				522 462 695	495 469 178	28 076 441	1 082 924	-26 993 517		270 604 873	104 324 288	13 432 510	125 209	-152 973 284	-166 280 585
Chartres Métropole	Portage foncier	08/01/14	07/01/18	6 270 127	6 212 560	0	-57 567	-57 567		6 245 414	6 194 740	0	0	-50 674	-50 674
Amilly	Portage foncier	25/08/15	24/04/19	398 845	339 100	0	-59 745	-59 745		385 724	0	0	0	-385 724	-385 724

Autorité concédante	Opération	Début	Fin	Stocks d'en cours	Avances de trésorerie	Emprunts	Dettes (+) et créances (-)	Solde de trésorerie	Trésorerie (hors avances + participat*)	Taux avancement (durée)	Taux réalisation (charges)	Taux réalisation (produits)	Durée concession (années)	Durée réalisée (années)
Chartres Métropole	Jardin d'entreprises	29/06/98	31/12/22	8 321 266	6 800 000	7 300 000	390 765	6 169 499	-2 804 031	87,8%	87,66%	66,20%	24,5	21,5
Chartres Métropole	Parc d'Archevilliers	15/11/00	30/12/20	1 219 375	800 000	539 262	449 720	569 607	-3 390 190	95,0%	98,52%	91,49%	20,1	19,1
Chartres Métropole	CM 101 Le Coudray	02/07/17	31/12/21	4 841 684	2 500 000	1 500 000	608 255	-233 429	-3 770 846	55,5%	81,76%	38,83%	4,5	2,5
Chartres Métropole	ZAC des pôles Ouest	22/12/09	21/12/24	20 157 813	1 600 000	14 822 835	1 885 316	-1 849 662	-3 449 662	66,8%	43,80%	16,84%	15,0	10,0
Chartres	Ilôt Courtille	22/04/11	31/12/22	2 850 541	538 027	662 500	-976 364	-2 626 378	-4 638 017	74,3%	67,43%	32,45%	11,7	8,7
Chartres	Plateau nord est	03/09/10	02/09/25	46 504 338	642 428	29 678 200	1 716 733	-14 466 977	-15 109 406	62,2%	49,92%	9,13%	15,0	9,3
Chartres	Plateau nord ouest	16/06/11	15/06/31	273 295	0	0	6 769	-266 526	-266 526	42,7%	0,45%	0,00%	20,0	8,5
Chartres	Pôle gare	26/08/10	25/08/30	53 011 240	55 500 000	12 323 340	2 822 173	17 634 273	-39 242 284	46,7%	66,91%	22,20%	20,0	9,3
Chartres	Rechèvres	25/03/10	24/03/25	1 456 120	0	1 337 500	705 064	586 444	586 444	65,1%	32,81%	25,19%	15,0	9,8
Chartres	ZAC de la roseraie	20/01/10	09/02/25	8 528 362	2 650 000	2 000 000	-317 046	-4 195 408	-7 370 928	66,0%	65,00%	19,83%	15,1	9,9
Chartres	ZAC Hauts saumons	26/05/04	31/12/23	1 058 952	2 340 330	0	-367 026	914 352	-3 197 059	79,6%	98,37%	85,04%	19,6	15,6
Fontenay	Le buisson	04/01/12	03/01/30	714 240	0	0	-50 195	-764 435	-764 435	44,4%	5,12%	0,68%	18,0	8,0
Mignières	Les clos de bourg	23/12/16	22/12/21	451 866	0	0	450 860	-1 006	-46 729	60,4%	45,86%	12,03%	5,0	3,0
Amilly	Amilly six chemins	28/04/16	27/04/21	862 040	0	0	114 469	-747 571	-747 571	73,5%	65,31%	1,78%	5,0	3,7
Dangers	Le Plessis 2	26/02/15	31/12/22	353 937	350 000	0	3 217	-720	-350 720	61,7%	87,39%	35,12%	7,8	4,8
Jouy	La dalonne	21/10/11	20/10/20	-4 089	0	153 909	-2 844	155 154	155 153	91,1%	95,37%	78,47%	9,0	8,2
Clévilliers	La tiercelle	18/06/13	30/06/22	551 254	0	0	-14 213	-565 467	-591 335	72,4%	83,24%	38,88%	9,0	6,5
Lèves	Le champ de foire	17/11/16	16/11/21	948 404	0	0	320 382	-628 022	-942 791	62,4%	80,97%	33,54%	5,0	3,1
Saint-Prest	Cœur de village	31/05/11	30/05/26	0	0	736 741	-361 736	375 005	-1 028 421	57,2%	92,69%	100,00%	15,0	8,6
Saint-Prest	Haut du château	01/07/14	30/06/29	350 611	0	0	5 539	-345 072	-345 072	36,7%	10,33%	0,01%	15,0	5,5
Saint-Prest	Crève cœur	01/07/14	30/06/29	522 034	0	0	10 901	-511 133	-511 133	36,7%	13,07%	0,04%	15,0	5,5
				152 973 283	73 720 785	71 054 287	7 400 739	-797 472	-87 825 559	63,8%	51,79%	21,06%		
Chartres Métropole	Portage foncier	08/01/14	07/01/18	50 674	4 027	0	-4 557	-51 204	-55 231	100%	99,61%	99,71%	4,0	4,0
Amilly	Portage foncier	25/08/15	24/04/19	385 724	22 854	0	-15 168	-378 038	-400 892	100%	96,71%	0,00%	3,7	3,7

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des comptes annuels

Annexe n° 14. Opinion formulée par le commissaire aux comptes

Exercice	Opinion formulée	CAC	Observations ou réserves
2014	Certification sans réserves	SAS A (Mme V)	
2015	Certification sans réserves	SARL B (M. W)	
2016	Certification sans réserves	SARL B (M. W)	La note 3.2 de l'annexe détaillant les méthodes de valorisation des stocks et la situation des concessions d'aménagement précise que, suite à des événements survenus en 2016 et compte tenu des aléas inhérents à l'activité, les bilans prévisionnels des concessions plateau nord-est, pôle gare et pôle ouest n'ont pu être complètement réactualisés.
2017, 2018 et 2019	Une réserve liée à l'incertitude pesant sur le chiffrage de l'incidence sur les comptes de la requalification de deux opérations significatives (« pôle gare » et « plateau nord est »)	SARL B (M. W)	« Deux opérations significatives « pôle gare » et « plateau nord-est » sont en cours de requalification suite à différents aléas techniques ou juridiques qui ont modifié la définition ou retardé l'avancement de ces projets. Les conséquences sont les suivantes : Les CRACL sur lesquels sont bâtis le suivi de ces projets auraient dû être réactualisés. Les informations communiquées à propos de ces deux opérations dans les comptes annuels, ainsi que le taux d'avancement servant à comptabiliser les dépenses et recettes ne sont donc plus pertinents. Les décalages de trésorerie significatifs, consécutifs au retard de ses opérations, sont toujours en cours d'analyse ce qui aurait dû permettre de redéfinir l'équilibre financier de chaque opération et les relations avec chaque concédant. Les impacts comptables de la redéfinition des CRAC [...] sont à déterminer et à intégrer dans les comptes des prochains exercices. À ce jour, il n'est donc pas possible de chiffrer l'incidence sur les comptes de ces éléments, cette incertitude motivant la présente réserve. »

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des rapports du commissaire aux comptes

**Annexe n° 15. Suivi des « avances » consenties par les actionnaires entre 2014 et 2019
et examen de leur poids au regard des produits et charges de gestion de la ville de Chartres et de Chartres Métropole**

Conventions d'avances (montants cumulés en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019		
							Ville de Chartres	Chartres métropole	Autres collectivités
Pôle gare	2 170 000	4 480 000	6 790 000	26 000 000	60 030 000	69 997 000	7 720 000	62 277 000	
Plateau nord-est	10 000 000	10 000 000	18 500 000	10 042 428	1 842 428	642 428	642 428		
CM 101	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000		2 500 000	
Jardin d'entreprises	6 800 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000	6 800 000		6 800 000	
Pôle ouest	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	7 600 000		7 600 000	
ZAC de la roseraie	1 325 000	1 590 000	1 855 000	2 120 000	2 385 000	2 650 000	2 650 000		
ZAC des Hauts Saumons	2 340 330	2 340 330	2 340 330	2 340 330	2 340 330	2 340 330	2 340 330		
Parc d'Archevilliers	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000		800 000	
Lotissement Le Plessis 2	0	200 000	200 000	200 000	350 000	350 000			350 000
Ilot Courtille	288 000	384 000	480 000	576 000	442 027	538 027	538 027		
Total des avances pour les concessions (A)	27 823 330	30 694 330	41 865 330	52 978 758	79 089 785	94 217 785	13 890 785	79 977 000	350 000
Total des avances pour les portages fonciers (B)	2 049 000	3 498 000	4 968 183	4 970 255	22 854	26 881		4 027	22 854
Montant total des avances (C = A+B)	29 872 330	34 192 330	46 833 513	57 949 013	79 112 639	94 244 666	13 890 785	79 981 027	372 854
Montant total mentionné dans le rapport de gestion (D)	19 872 330	31 992 330	29 333 512	38 949 012	55 435 638	73 747 666			
Écart (E = C - D)	10 000 000	2 200 000	17 500 001	19 000 001	23 677 001	20 497 000			
Impôts locaux nets des restitutions (en 2019) (F)							30 513 367	51 557 436	
Poids des "avances" au regard de la fiscalité (en %) (C/F)							45,5%	155,1%	
Produits de gestion (en 2019) (G)							61 392 310	59 431 310	
Poids des "avances" au regard des produits de gestion (en %) (C/G)							22,6%	134,6%	
Charges de gestion (en 2019) (H)							48 007 518	50 571 923	
Poids des "avances" au regard des charges de gestion (en %) (C/H)							28,9%	158,2%	

Source : CRC Centre-Val de Loire à partir des conventions d'avances et des comptes annuels de la ville de Chartres et de Chartres Métropole

Annexe n° 16. Méthode de sélection des marchés publics étudiés

Il a été procédé à l'examen de deux ensembles de dossiers de marchés publics de la SPL Chartres Aménagement.

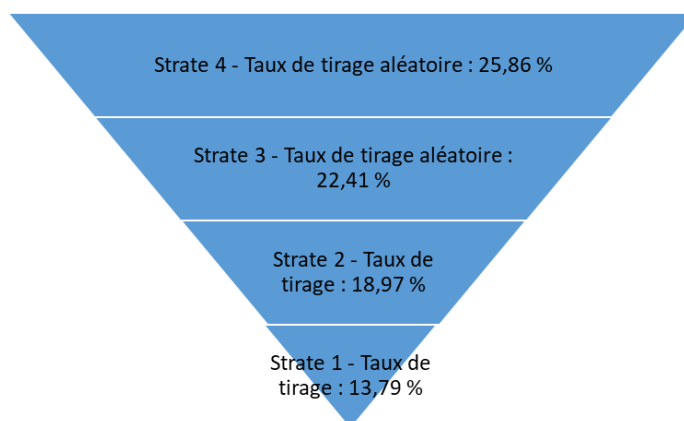
► Méthode de constitution du premier ensemble de marchés publics étudié

Le premier échantillon a été constitué à partir des 232 dossiers recensés dans les tableaux de bord de la SPL. Il visait à assurer une représentativité des enjeux financiers. La sélection des dossiers a été opérée à partir d'une distribution ordonnée de l'ensemble de la population à étudier, afin d'organiser le tirage aléatoire dans des conditions compatibles avec l'exigence de représentativité des enjeux financiers. Les 232 dossiers ont été classés en fonction du montant de l'engagement HT (rapporté au nombre d'engagements). Leur rang de classement va du montant d'engagement le plus petit au plus important.

Cette population ordonnée a ensuite été distribuée en quatre ensembles d'effectif égal. Chaque quartile ou « strate » compte 58 tiers. La strate 1 compte les 58 fournisseurs bénéficiant des engagements les moins importants. La strate 4 comprend les 58 fournisseurs bénéficiant des engagements les plus importants. Les strates 2 et 3 couvrent des enjeux financiers intermédiaires. L'échantillon devant permettre d'extrapoler le résultat avec 10 % de risques (seuil de confiance de 90 %) de se tromper de plus ou moins 12 % (marge d'erreur de 12 %), le taux de tirage des dossiers au sein de la population a été fixé à 20,37 %. La représentativité statistique est obtenue à partir de 47 dossiers sélectionnés.

La taille d'un échantillon se calcule de la façon suivante:
$n = t^2 \times p \times (1 - p) / m^2$
où t représente le niveau de confiance (2,58 pour un niveau de confiance de 99 %, 1,96 pour un niveau de confiance de 95 % et 1,65 pour un niveau de confiance de 90 %) ;
où p est la proportion estimée de la population qui présente un caractère donné ;
où m est la marge d'erreur.
En déterminant un niveau de confiance de 90 % et une marge d'erreur de 12 %, la taille de l'échantillon doit être de :
$n = 1,65^2 \times 0,5 \times (1 - 0,5) / 0,12^2$
$n = 47,27$

Tout en garantissant un taux de tirage moyen de 20,37 % sur l'ensemble de la population, les taux de tirage appliqués à chaque strate ont été affectés d'un coefficient de correction.



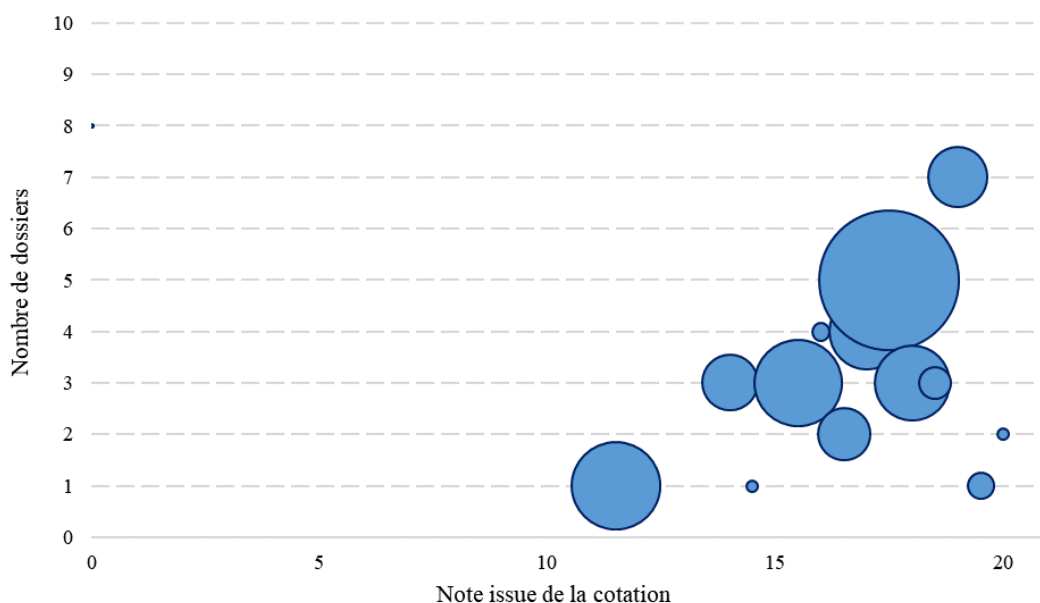
Celui-ci permet d'éviter une surreprésentation des dossiers en bas de distribution et d'assurer un taux de couverture raisonnable des enjeux financiers sur l'ensemble de l'échantillon (de plus de 8 %).

La population à étudier comporte :	232
Par conséquent chaque strate compte :	58
L'échantillon devant permettre d'extrapoler le résultat avec 10 % de risques (seuil de confiance de 90 %) de se tromper de plus ou moins 12 % (marge d'erreur de 12 %), le taux de tirage global moyen s'établit à :	20,37%
Le nombre de dossiers issus du tirage aléatoire de la strate 4 sera de :	15
Le nombre de dossiers issus du tirage aléatoire de la strate 3 sera de :	13
Le nombre de dossiers issus du tirage aléatoire de la strate 2 sera de :	11
Le nombre de dossiers issus du tirage aléatoire de la strate 1 sera de :	8

Chaque dossier sélectionné a ensuite été coté sur la base de la grille suivante :

Item coté	Méthode de cotation	Possibilités de cotation
1-1	Adaptation du montage contractuel à la définition du besoin (répétition de commandes individuelles alors que le recours à un groupement ou un marché à bons de commande aurait été plus efficace, etc.) (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-2	Existence de commandes non conformes (segmentation des commandes pour éviter l'atteinte de seuils réglementaires, prestations commandées en dehors de groupements de commande ou de marchés déjà conclus, etc.) (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-3	Respect des mesures de publicité requises (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-4	Transparence et complétude des informations garantissant une mise en concurrence effective (notamment règlement de consultation clair et adapté) (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-5	Consistance et cohérence du rapport d'analyse des offres (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-6	Explicitation et objectivation du motif de rejet des candidats évincés (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-7	Respect du délai de stand still (16 j pour les procédures formalisées et 11 j en cas de dématérialisation) et publication de l'avis d'attribution (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-8	Date de signature du marché et preuve de la notification (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-9	Compétence du signataire du marché examiné (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
1-10	Correcte tenue du dossier de passation et traçabilité numérique en ce qui concerne la consultation / les mesures de publicité / l'attribution du marché (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-1	Respect de l'économie générale du marché initial par les avenants (Conformément à l'art. R. 2194-8 du CCP, n'est pas substantielle la modification qui, soit n'excède pas 10% du montant initial s'il s'agit d'un marché public de fournitures ou de services, soit n'excède pas 15% s'agissant des marchés publics de travaux et, dans tous les cas, ne dépasse pas les seuils européens.) (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-2	Justification des prestations complémentaires (clause de réexamen, nécessité des prestations complémentaires, circonstances imprévues, etc.) (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-3	Absence de modification substantielle de l'objet du contrat / des ses conditions techniques / de modification du titulaire du marché hors exceptions prévues par les textes (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-4	Publication de l'avis de modification du marché pour les marchés passés selon une procédure formalisée ou autres mesures de publicité respectées (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-5	Information des organes de gouvernance de la SPL des modifications apportées (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-6	Date de signature de l'avenant et preuve de la notification (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-7	Compétence du signataire de l'avenant (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
2-8	Correcte tenue du dossier et traçabilité numérique en ce qui concerne les modifications contractuelles en cours d'exécution (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
3-1	Traçabilité et cohérence de la chronologie des événements et de leurs enchaînements en termes de gestion (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)
3-2	Utilisation des possibilités de mutualisation ou de massification d'achats entre plusieurs opérations ou avec les collectivités actionnaires et les autres satellites chartrais (noté sur 1)	0 en cas de non-conformité, 0,5 en cas de conformité partielle et 1 en cas de conformité (ou lorsque l'item est sans objet)

Dans l'ensemble, les services de la SPL apportent une attention satisfaisante à la formalisation des procédures. La cotation des dossiers va de 11,5 à 20 sur 20. La note moyenne observée s'élève à 14,2.



Source : CRC Centre-Val de Loire à partir de la grille de cotation ; grille de lecture : la taille des bulles correspond au volume financier de l'opération examinée.

► Méthode de constitution du deuxième ensemble de marchés publics étudié

La deuxième sélection, comprenant huit dossiers, a été établie à partir des états et journaux comptables. Elle visait à apprécier l'existence ou non d'un fractionnement des commandes, permettant d'échapper au suivi formalisé dans les tableaux de bord transmis par la société.

N°	Prestations sélectionnées
1	Locations de véhicules ayant fait l'objet des avantages en nature pour la période allant de 2014 à 2019 ;
2	Prestations de déménagement en juillet 2017 (8 500 €) puis en janvier 2018 (3 700 €) ;
3	Achats de prestations auprès de Chartres développement immobilier entre 2014-2019 ;
4	Prestations payées à A sur l'exercice 2018-2019 pour un total de 10 200 € ;
5	Prestations payées à B en 2019 pour 29 944 € ;
6	Prestations payées à C en 2016 pour 73 551,60 € ;
7	Prestations de maîtrise d'œuvre confiées à D en 2014 et 2015 ;
8	Travaux confiés E en 2015 pour un montant de 16 873,50 €

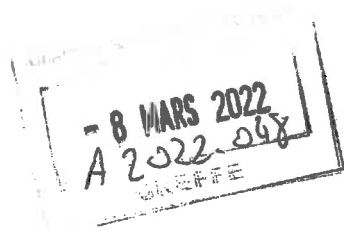
Les huit opérations ont été examinées eu égard à la proximité de leur objet, à la récurrence des tiers concernés ou à un libellé de mandatement laissant supposer un rattachement possible à l'un des dossiers formalisés dans le tableau de bord de la SPL. L'examen de ce deuxième ensemble de dossiers n'appelle pas d'observations. Il n'apparaît pas que la société recourt, de façon récurrente, au fractionnement des marchés ou à des commandes hors suivi formalisé.

Annexe n° 17. Glossaire

AG	Assemblée générale
AGE	Assemblée générale extraordinaire
AMO	Assistant à maîtrise d'ouvrage
AS	Assemblée spéciale
BHNS	Bus à haut niveau de service
BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
BTP	Bâtiment et travaux publics
CA	Communauté d'agglomération
CA	Conseil d'administration
CAA	Cour administrative d'appel
CAC	Commissaire aux comptes
CC	Conseil communautaire
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CM	Conseil municipal
CNAC	Commission nationale d'aménagement commercial
CRAC	Compte-rendu annuel à la collectivité
CRACL	Compte-rendu annuel à la collectivité locale
CRC	Chambre régionale des comptes
DAJ	Direction des affaires juridiques
DGS	Directeur général des services
EBE	Excédent brut d'exploitation
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPL	Entreprises publiques locales
ETP	Équivalent temps plein
GIP	Groupement d'intérêt public
GPA	Garantie de parfait achèvement
HLM	Habitation à loyer modéré
HT	Hors taxe
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JAL	Journal d'annonces légales
JE	Jardin d'entreprises
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
LED	Diode électroluminescente
MAD	Mise à disposition
MCHB	Mainvilliers Chartres handball
MOA	Maître d'ouvrage
NAF	Nomenclature d'activités française
OPH	Office public de l'habitat
PDG	Président directeur général
PEX	Parc des expositions
PG	Pôle gare
PNE	Plateau nord-est
PO	Pôles ouest
RD	Routes départementales
RFF	Réseau ferré de France
RH	Ressources humaines

RN	Routes nationales
RO	Pôle de la Roseraie
SA	Société anonyme
SAEDEL	Société d'aménagement et d'équipement du département d'Eure-et-Loir
SARL	Société à responsabilité limitée
SAS	Société par actions simplifiées
SCI	Société civile immobilière
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDP	Surface de plancher
SEM	Société d'économie mixte
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique
SERNAM	Service national des messageries
SHON	Surface hors œuvre nette
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIRP	Syndicat intercommunal de regroupement pédagogique
SMEP	Syndicat mixte d'études et de programmation
SMPO	Syndicat mixte des pôles ouest
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPL	Société publique locale
SPLA	Société publique locale d'aménagement
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TTC	Toutes taxes comprises
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VRD	Voirie et réseau divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté

Annexe n° 18. Réponse



Chartres, le 8 mars 2022

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

À l'attention de Madame la Présidente

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 ORLÉANS Cedex 1

Affaire suivie par Bruno de JOCAS

☎ 02 34 40 04 63

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

Objet : FONCT – Réponse au rapport définitif

Réf. : FM/BdJ/sd/22-0247

Madame la Présidente,

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

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

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

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

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

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

SIÈGE SOCIAL
Hôtel de Ville, place des Halles
28000 CHARTRES

ADRESSE DE CORRESPONDANCE
14, rue Saint-Michel
28000 CHARTRES

Tél. 02 37 22 05 28

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

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

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

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

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

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

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

1. Cadre d'intervention

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

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

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

Transparence vis-à-vis des actionnaires

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

Contrôle analogue des actionnaires « minoritaires »

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

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

2. Pilotage de l'activité

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

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

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

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

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

3. Situation financière

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

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

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

4. Gestion des Ressources Humaines

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

5. Sécurisation des achats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le Président-directeur général
Franck MASSELUS





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

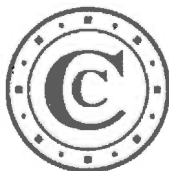
15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr



Décision n° 2022-27
Séance du 13 décembre 2022

DÉCISION

SPL CHARTRES AMÉNAGEMENT (Eure-et-Loir)

**Demande en rectification d'un rapport d'observations définitives
(article L. 243-10 du code des juridictions financières)**

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES CENTRE-VAL DE LOIRE,

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 243-10 et R. 243-21 ;

Vu le rapport d'observations définitives sur la gestion de la société publique locale (SPL) Chartres aménagement, délibéré par la chambre les 11 et 12 janvier 2022, notifié au président-directeur général le 6 avril 2022 et rendu communicable le 18 mai 2022 ;

Vu le courrier de M. Franck Masselus, président-directeur général de la SPL, enregistré au greffe de la chambre le 30 mai 2022, par lequel il demande à la chambre d'apporter des rectifications au rapport d'observations définitives (ROD) sur la gestion de la SPL Chartres aménagement ;

Vu la décision n° 2022-15 du 16 juin 2022, par laquelle la présidente de la chambre a confié à Mme Annick Nenquin, première conseillère, rapporteure de l'instruction de la demande en rectification de M. Franck Masselus ;

Vu la lettre en date du 17 juin 2022 par laquelle la présidente de la chambre a informé M. Franck Masselus de la désignation du rapporteur chargé d'instruire sa demande en rectification et lui a rappelé la faculté qu'il avait d'être entendu par la chambre en application des dispositions de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

Vu la lettre en date du 17 juin 2022 par laquelle la présidente de la chambre a informé M. Jean-Pierre Gorges, ancien ordonnateur de la SPL, de la demande de M. Masselus, du délai fixé à un mois dont il disposait pour présenter ses éventuelles observations écrites ainsi que de la faculté qu'il avait d'être entendu par la chambre en application de l'article R. 243-21 susvisé du code des juridictions financières ;

Vu le courrier du 8 septembre 2022 adressé à M. Franck Masselus et la réponse de ce dernier en date du 16 septembre 2022, enregistrée au greffe de la chambre le même jour ;

Vu le courrier complémentaire parvenu à la chambre le 14 octobre 2022 ;

Vu le rapport de Mme Nenquin, rapporteure, déposé au greffe le 4 novembre 2022 ;

Vu les conclusions du procureur financier enregistrées au greffe le 15 novembre 2022 ;

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le droit applicable

CONSIDÉRANT que l'article L. 243-10 du code des juridictions financières dispose : « La chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-1 et L. 243- 3 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause » ;

CONSIDÉRANT que l'article R. 243-21 du même code précise : « Dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou à l'organe collégial de décision de l'organisme qui a fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-10 du présent code. / Elle comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde. / Le président de la chambre régionale des comptes transmet la demande en rectification à toute personne nominativement ou explicitement concernée par ladite demande et, le cas échéant, aux ordonnateurs et dirigeants des personnes morales contrôlées. Il leur précise le délai, qui ne peut être inférieur à un mois, dans lequel ils peuvent présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la chambre. Il informe également l'auteur de la demande de la date à laquelle il peut solliciter son audition par la chambre. / La chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. À compter de cette réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives » ;

Sur la recevabilité de la demande

CONSIDÉRANT que M. Masselus, président-directeur général de la SPL Chartres aménagement, dirigeant de la personne morale contrôlée au sens des dispositions de l'article L. 243-10 du code des juridictions financières, a qualité pour formuler une demande en rectification du rapport d'observations définitives (ROD) sur la gestion de ladite personne morale ;

CONSIDÉRANT que les courriers constituant la demande en rectification ont été enregistrés avant l'expiration du délai d'un an après que le rapport a été rendu public par sa communication au conseil d'administration de la SPL le 18 mai 2022 ; que le second courrier doit être regardé comme apportant des précisions à la demande formulée par le premier courrier ; que la demande est motivée ;

CONSIDÉRANT que la recevabilité de la demande en rectification est cependant circonscrite aux critiques portant sur les observations du rapport d'observations définitives, comme le prévoient les dispositions de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières, et ne peut s'étendre aux éléments de communication de la chambre régionale des comptes ;

Sur le bien-fondé des rectifications demandées

S'agissant du déficit d'autofinancement

CONSIDÉRANT que, dans le courrier initial de sa demande de rectification, M. Masselus soutient que « Le déficit d'autofinancement de la SPL est estimé à tort à 1,6 M€ : l'insuffisance d'autofinancement constatée dans les observations de la Chambre est inexistante. Elle résulte d'une erreur manifeste de calcul visant à inclure dans les reprises de provisions le poste de « transfert de charges ». Cette façon de faire n'est pas conforme aux prescriptions de l'article 532-8 du plan comptable général et aboutit à une insuffisance d'autofinancement quand un excédent d'autofinancement est en réalité constaté. Cf. ci-dessous la démonstration pour l'année 2019, corrigée dans le respect du plan comptable général (tableau correctif) » ; qu'il ajoute que la chambre, « pour maintenir sa remarque, passe de la notion d'autofinancement à celle d'excédent brut d'exploitation, laquelle notion permet de ne pas prendre en considération le poste de « Transfert de charges », exclut l'essentiel des produits des Entreprises Publiques Locales d'aménagement qui interviennent par concession d'aménagement. C'est ainsi qu'en retenant la totalité des charges et très peu de produits, la Chambre parvient à constater un déficit et un indicateur qui ne correspondent à aucune réalité économique de Chartres aménagement » ; que le tableau correctif qu'il mentionne est le suivant :

	Calcul cf. plan général comptable	Calcul CRC
Résultat comptable	270 276	270 276
Reprises de provisions		
Concessions : risques		
Concessions : charges	-80 466	-80 466
Indemnités de fin de carrière		
Stock		
Créances	22 276	-22 276
Dotations aux amortissements	10 781	10 781
Dotations aux provisions		
Concessions : risques		
Concessions : charges	125 209	125 209
Indemnités de fin de carrière	5 634	5 834
Stock	320 000	320 000
Créances		
Transfert de charges	sans objet	2 189 229
Capacité d'autofinancement	629 359	-1 559 871

CONSIDÉRANT que M. Masselus, dans un courrier complémentaire, demande la suppression des passages suivants du ROD : Au point 3.2, « Entre 2014 et 2019, les produits d'exploitation (hors transferts de charge) sont systématiquement inférieurs aux charges d'exploitation. Les écarts vont de 5 à 7,5 % selon les exercices. Une insuffisance brute d'exploitation est constatée chaque exercice sur l'ensemble de la période (cf. annexe n° 9) (...) la société enregistre en 2019 un déficit de 1,6 M€ proche de celui de 2014 » (pages 55-56) ; dans la synthèse du rapport : « Son exploitation est déficitaire sur l'ensemble de la période » ; qu'il demande également la suppression, dans la fiche memento, de la phrase : « Sur un chiffre d'affaires de 26,8 M€, elle enregistre un déficit brut d'exploitation de -1,6 M€. » ;

CONSIDÉRANT que M. Masselus soutient que « la méthode de calcul employée par la CRC et les données exploitées ne permettent pas de délivrer une image fidèle de la situation de la SPL Chartres aménagement et conduisent à retenir un déficit de l'ordre d'1,6 M€ déconnecté de la réalité » ; qu'il fait valoir les dispositions de l'article 121-1 du Plan comptable général, qui imposent, afin « de respecter les principes généraux applicables à la comptabilité des entreprises contrôlées », de « procéder à un calcul de nature à refléter à terme une image fidèle de la situation financière et du résultat de l'entité contrôlée » ; qu'il soutient que « la Chambre, qui dans son rapport d'observations provisoires avait pourtant fait appel à la notion de capacité d'autofinancement (CAF) lui a substitué dans son rapport d'observations définitives la notion d'excédent brut d'exploitation (EBE) » avec pour conséquence que « l'ensemble des transferts de charges de la SPL dont l'objet est de compenser des charges et d'équilibrer en produits des dépenses d'exploitation, financières ou exceptionnelles, ne sont pas pris en compte au titre des produits d'exploitation, faussant ainsi le résultat obtenu » et que « de la même manière, les provisions ne sont pas au nombre des produits pris en compte pour le calcul de l'EBE par la Chambre, faussant là encore le résultat obtenu, et le calcul de la capacité réelle d'autofinancement de la SPL » ; qu'il considère que « l'exercice 2019 fait apparaître un excédent d'autofinancement, une fois pris en compte l'ensemble des produits et transferts de charges de la SPL » ;

CONSIDÉRANT que M. Masselus critique le montant d'autofinancement de la SPL calculé par la chambre pour 2019 et soutient que la prise en compte des transferts de charges dans les reprises sur provisions constitue une erreur ; qu'il parvient ainsi non pas à un déficit d'autofinancement de 1 559 871 €, comme la chambre l'indique, mais à un excédent de 629 539 € ;

CONSIDÉRANT qu'effectivement les dotations et reprises de provisions et d'amortissement constituent des produits ou charges dits « calculés » ne faisant pas l'objet d'un encaissement ou décaissement de trésorerie ; que les transferts de charges, qui correspondent à des opérations réelles, n'entrent pas dans cette catégorie et ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de la capacité d'autofinancement ;

CONSIDÉRANT qu'ainsi, le montant de marge brute d'autofinancement et de capacité d'autofinancement figurant dans les tableaux de l'annexe n° 9 du ROD est erroné ; qu'il s'établit, une fois ôtés les transferts de charges, à 629 358 € ;

CONSIDÉRANT que dans la synthèse du ROD, il y a lieu, à la place de :

« Son exploitation est déficitaire sur l'ensemble de la période. »,

De lire :

« Une insuffisance brute d'exploitation est constatée sur l'ensemble de la période. » ;

CONSIDÉRANT qu'à la page 56 du ROD, il y a lieu, à la place de :

« 3.2. L'exploitation demeure déficitaire alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée

(...)

Une insuffisance brute d'exploitation est constatée chaque exercice sur l'ensemble de la période (cf. annexe n° 9). Ce ratio mesure le solde des recettes et des dépenses d'exploitation de la société, avant incorporation des frais de fonctionnement au bilan des opérations et constatation des provisions et des amortissements. En dépit d'une légère amélioration en 2015 (1,19 M€) suivie d'un repli en 2016 (1,72 M€), la société enregistre en 2019 un déficit d'exploitation de 1,6 M€ proche de celui de 2014.

D'après l'analyse de la société, ce solde déficitaire ne reflète pas sa situation effective. Celui-ci est compensé à la fois par un résultat financier excédentaire et par d'autres produits de gestion constitués principalement de transferts de charges. Ces dernières opérations consistent à neutraliser une partie des charges d'exploitation pour les incorporer dans les comptes de stocks. Elles correspondent à la prise en charge régulière d'une quote-part des frais de gestion de la société dans le cadre des concessions d'aménagement. La société affiche ainsi un résultat positif à la suite de la prise en compte de ces éléments.

La chambre invite cependant à une lecture nuancée du résultat d'exploitation. Si la situation est équilibrée d'un point de vue comptable, elle demeure fragile d'un point de vue économique. La société continue d'enregistrer des taux de réalisation de ses produits faibles (21 % toutes opérations confondues), alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée. Cet écart entre les dépenses et les recettes n'est pas anormal lorsqu'une opération d'aménagement débute. Il fait courir des risques significatifs lorsque les retards de commercialisation persistent et que l'insuffisance brute d'exploitation se prolonge en dépit du niveau de maturité élevé des concessions. En fin d'opération, avec la diminution de l'activité donnant lieu à rémunération et faute de recettes suffisantes, les transferts de charges pourraient ne plus suffire à garantir l'équilibre du compte de résultat. »,

De lire :

« 3.2. Une insuffisance brute d'exploitation persiste alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée

(...)

Une insuffisance brute d'exploitation est constatée chaque exercice sur l'ensemble de la période (cf. annexe n° 9). Ce ratio mesure le solde des recettes et des dépenses d'exploitation de la société, avant incorporation des frais de fonctionnement au bilan des opérations et constatation des provisions et des amortissements. En dépit d'une légère amélioration en 2015 (1,19 M€) suivie d'un repli en 2016 (1,72 M€), la société enregistre en 2019 une insuffisance brute d'exploitation avant transfert de charges de 1,6 M€ proche de celle de 2014.

La chambre invite cependant à une lecture nuancée de cette insuffisance brute d'exploitation. Si la situation est équilibrée d'un point de vue comptable, elle demeure fragile d'un point de vue économique. La société continue d'enregistrer des taux de réalisation de ses produits faibles (21 % toutes opérations confondues), alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée. Cet écart entre les dépenses et les recettes n'est pas anormal lorsqu'une opération d'aménagement débute. Il fait courir des risques significatifs lorsque les retards de commercialisation persistent et que l'insuffisance brute d'exploitation se prolonge en dépit du niveau de maturité élevé des concessions. En fin d'opération, avec la diminution de l'activité

donnant lieu à rémunération et faute de recettes suffisantes, les transferts de charges pourraient ne plus suffire à garantir l'équilibre du compte de résultat. »,

CONSIDÉRANT qu'à la page 62 du ROD, il y a lieu, à la place de :

« Affectée par un cycle d'exploitation continûment déficitaire et une absence durable de marges brutes d'autofinancement, Chartres aménagement se trouve confrontée à un besoin de financement croissant qu'elle comble, dans l'urgence, par des prêts contractés auprès des actionnaires (...) ».

De lire :

« Affectée par un cycle d'exploitation continûment déficitaire, Chartres aménagement se trouve confrontée à un besoin de financement croissant qu'elle comble par des prêts contractés auprès des actionnaires (...) » ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de supprimer l'annexe n° 10 « Évolution des ratios financiers de la SPL Chartres Aménagement » et l'annexe n° 11 « Analyse du compte de résultat » ;

S'agissant des avances versées par les concédants

CONSIDÉRANT que M. Masselus demande la suppression des mentions suivantes du ROD : « Pour le pôle gare, la priorité donnée aux équipements publics (pôle multimodal, complexe culturel et sportif, passerelle au-dessus des voies ferroviaires) a conduit à la réduction des ambitions sur le programme commercialisable. Les besoins de financement non anticipés ont dû être comblés au coup par coup au moyen « d'avances » (70 M€ au 31 décembre 2019), sans s'assurer qu'elles ne surcompensaient pas les coûts des équipements publics. Certaines ont été abandonnées à la société qui n'était pas en mesure de les rembourser, faute de recettes propres » (synthèse du rapport), « L'abandon de ces créances et leur transformation en participation reviendrait à en faire assumer la charge par la collectivité, en sus de potentiels déficits constatés à la clôture des opérations. Cette situation ne serait pas sans risques au regard du droit des aides d'État » (p.60) ;

CONSIDÉRANT que le demandeur fait valoir que, en droit, la participation du concédant à la prise en charge du coût de l'opération, et ainsi, au financement des équipements publics objet de la concession d'aménagement, est expressément prévue à l'article L. 300-5°II du code de l'urbanisme, dont il ressort que l'autorité publique concédante peut décider de participer au financement des équipements publics objet de la concession d'aménagement en définissant les modalités de cette participation financière au sein du traité de concession ; qu'il soutient qu'en l'espèce, contrairement à ce qui est indiqué par la chambre, aucune avance n'a été abandonnée au profit de la SPL, faute de recettes propres ; que la qualification d'avance résulte d'une classification comptable temporaire, pour ensuite être transformée en participation, conformément aux dispositions prévues par l'article susmentionné et que les modalités de ces participations sont dûment définies par le traité de concession ; que, selon M. Masselus, il en résulte qu'il ne saurait s'agir d'un apport financier visant à combler l'absence de recettes propres suffisantes de la SPL, mais de financements établis et prévus contractuellement ;

CONSIDÉRANT que la SPL a reçu des avances de trésorerie pour les opérations qui lui sont concédées, dont le ROD mentionne que certaines auraient fait l'objet d'un abandon de créance

par la collectivité actionnaire concernée ; que le ROD signale également la transformation de l'une de ces avances en participation de la collectivité aux opérations concédées à la SPL ;

CONSIDÉRANT que certaines conventions d'avances de trésorerie signées par la SPL (plus de quarante) prévoient que les créances détenues par les collectivités sur la SPL au titre de ces avances viendront s'imputer sur leur participation à l'opération d'aménagement à la clôture de cette dernière ; que la transformation d'une créance en participation ne constitue pas, à proprement parler, un abandon de créance ; qu'aucune décision d'abandon de créance ne figure parmi les pièces du dossier ; que, dès lors, la mention d'abandons de créances dans le ROD doit être considérée comme inappropriée ;

CONSIDÉRANT dès lors que les modifications suivantes doivent être apportées :

- dans la synthèse du rapport page 3, la phrase « Certaines ont été abandonnées à la société qui n'était pas en mesure de les rembourser, faute de recettes propres. » est supprimée ;
- dans le rapport page 42, au lieu de : « La personne publique doit ainsi supporter sur son budget propre le coût correspondant à cet abandon de créance. »,
lire : « La personne publique pourrait ainsi être amenée à supporter sur son budget propre le coût qui correspondrait à la conversion de cette créance en capital. » ;
- dans le rapport, page 45, la phrase « Au-delà de la question que soulève le changement de destination d'une facilité de trésorerie en avance sur un prix de vente, cet abandon de créance révèle en creux l'impasse à laquelle la SPL est confrontée dans ses financements. » est supprimée ;
- dans le rapport, page 60, la phrase « L'abandon de ces créances et leur transformation en participation reviendrait à en faire assumer la charge par la collectivité, en sus de potentiels déficits constatés à la clôture des opérations. » est supprimée ;
- dans l'annexe 5 du rapport page 90, la phrase « La personne publique doit ainsi supporter sur son budget propre le coût correspondant à cet abandon de créance. » est supprimée ;
- dans tout le rapport, y compris la synthèse et les annexes, les guillemets entourant les termes « avances » ou « avances de trésorerie » sont supprimés ;

Sur la qualification d'aides d'État des financements accordés à la SPL

CONSIDÉRANT que M. Masselus demande la suppression des mentions suivantes du ROD (au point 2.3.2.1. relatif aux besoins de financement du pôle gare) : « Bien que la société émette des doutes sur la première condition énoncée, notamment en raison de l'actionnariat exclusivement public de la société, plusieurs indices tendent à établir le caractère économique de l'activité. Il apparaît clairement que Chartres Aménagement offre des services sur un marché donné, auxquels peuvent être substituées 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 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. Plusieurs aménagements réalisés dans le cadre de l'aménagement pôle gare sont destinés à accueillir des activités

économiques (stationnement, complexe sportif, etc.) et sont susceptibles de donner lieu au versement de droits d'utilisation.

Le fait que la SPL intervienne pour le compte exclusif de ses actionnaires publics ne modifie pas le sens de cette analyse. Car ces derniers peuvent potentiellement faire appel à d'autres aménageurs. La société ne bénéficie pas de droits exclusifs qui élimineraient par construction toute concurrence potentielle. La relation de quasi régie dispense uniquement d'une démarche de mise en concurrence, lorsque l'autorité concédante a décidé de confier une opération d'aménagement à cette SPL. Mais cette circonstance est sans incidence sur le fait que les collectivités peuvent devenir actionnaires d'autres SEM ou SPL, susceptibles d'offrir des prestations équivalentes. Chartres Aménagement doit être regardée, pour cette raison, comme une entreprise au sens du droit des aides d'État. » ;

CONSIDÉRANT que M. Masselus demande également la suppression de l'observation rédigée dans les mêmes termes à l'annexe 5 du ROD ;

CONSIDÉRANT que M. Masselus soutient, en se fondant sur les dispositions de l'article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), que « la SPL intervient pour le compte et sur le territoire de ses seuls actionnaires, conduisant à considérer son intervention hors marché concurrentiel, contrairement aux opérateurs économiques « classiques », lesquels interviennent sans aucune limite » et qu'elle « ne saurait être qualifiée d'« entreprise » au sens de l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ; qu'il affirme également que, « du fait de son intervention strictement circonscrite au profit de ses actionnaires et à leur territoire, la SPL et les sommes qu'elle perçoit au titre de son activité ne sauraient affecter les conditions de la concurrence, puisque précisément elle n'intervient pas de manière libre sur le marché, à l'instar des autres opérateurs économiques concurrentiels. Si la SPL a été constituée, ce n'est pas pour opérer librement sur un marché concurrentiel mais uniquement et exclusivement pour répondre aux besoins de ses actionnaires en matière d'aménagement et de construction » ;

CONSIDÉRANT que dans son rapport définitif, la chambre évoque les objections précédemment soulevées au cours de l'instruction par le demandeur à l'encontre de ses observations sur la qualification des financements de la SPL ; que la chambre a maintenu sa position, qu'elle expose de façon très détaillée, précisant le risque qu'elle observe de requalification de ces financements en aides d'État et indiquant notamment les raisons juridiques pour lesquelles, bien que le capital social de la SPL soit détenu par des collectivités locales, elle estime que la société entrerait dans le champ de la concurrence économique ; qu'enfin la chambre envisage les conditions dans lesquelles ce risque serait écarté ; que ces développements ne sont pas entachés d'une erreur d'appréciation ; que la demande de M. Masselus sur ce point ne fait que confirmer la divergence d'analyse avec la chambre sur la question de la nature des financements de la SPL au regard du droit communautaire ;

CONSIDÉRANT toutefois que M. Masselus n'apporte pas d'élément nouveau et que la chambre a répondu sur chacun des points de son argumentation dans le ROD et notamment dans l'annexe 5 ; que l'extrait contesté de ce dernier n'étant pas entaché d'erreur matérielle, d'inexactitude ou d'erreur d'appréciation, la demande en rectification doit être rejetée sur ce point ;

Sur l'information donnée aux actionnaires

CONSIDÉRANT, en premier lieu, s'agissant des rapports de gestion de la SPL, que M. Masselus demande la suppression, dans le ROD, du passage suivant (page 10, au point 1.2.1.1.) : « Si les documents prévus par la réglementation ont bien été produits et ont donné lieu à un vote, ils appellent plusieurs observations en termes de présentation et de contenu.

D'une part, si les rapports de gestion exposent les événements survenus durant l'exercice, leur incidence sur la formation du résultat et les équilibres du bilan, ils ne comportent aucun indicateur de performance de la société, ni au plan financier, ni sur le plan des activités spécifiques de la société (par exemple, le taux de réalisation moyen des produits sur les concessions d'aménagement ou le taux de marge sur les opérations d'aménagement et les prestations de service). Par ailleurs, dès lors que la question du remboursement des avances de trésorerie s'inscrit pleinement dans la politique de couverture des risques de trésorerie, il apparaît essentiel, au vu des montants en jeu, qu'il en soit rendu compte auprès de l'assemblée générale des actionnaires. La SPL considère que les rapports établis par les organes dirigeants contiennent toutes les informations requises par la législation et que la communication continue entre ses services et ceux des collectivités actionnaires garantit une transparence suffisante sur le financement des opérations. La chambre observe que l'information délivrée dans les rapports de gestion gagnerait à être éclairée par une présentation lisible et accessible par tous les actionnaires. En outre elle invite la société à clarifier la gestion des avances financières, notamment en ce qui concerne les dates d'échéance et le respect des calendriers de remboursement. » ; qu'il demande en outre la suppression du passage suivant de la synthèse du ROD : « L'information donnée aux actionnaires sur la gestion des concessions, leur situation de trésorerie et l'avancement des programmes fonciers ne permet pas d'apprécier en totalité les risques encourus. » ;

CONSIDÉRANT que le demandeur soutient que « l'ensemble des actionnaires sont destinataires du rapport de gestion dans lequel figurent les informations relatives à la gestion des concessions, mais également la situation de leur trésorerie ou encore l'avancement des programmes. Ainsi, ce rapport expose clairement l'absence de risque porté par la SPL, là où par nature, les contrats font peser le risque sur les seules autorités concédantes » et qu'ainsi les actionnaires sont mis à même d'apprécier les risques encourus ;

CONSIDÉRANT que le ROD expose les raisons pour lesquelles la chambre considère que l'information donnée aux actionnaires est insuffisante ; que la lecture des comptes annuels confirme notamment que les rapports de gestion ne comprennent pas « d'indicateur de performance de la société, ni au plan financier, ni sur le plan des activités » et que les éléments concernant les avances reçues par la société n'y sont pas mentionnés ;

CONSIDÉRANT que si le demandeur fait valoir l'absence de risques pesant sur la SPL aux termes des contrats de concession, cette circonstance n'exempte pas la société des obligations juridiques résultant pour elle des dispositions de l'article L. 225-100-1 du code de commerce, qui lui imposent de transmettre à ses actionnaires des informations portant notamment sur son « exposition aux risques de prix, de crédit, de liquidité et de trésorerie » ; que ces éléments ne figurent pas dans les rapports de gestion et que le rapport d'observations définitives n'est dès lors entaché d'aucune erreur ou omission sur ce point ;

CONSIDÉRANT, en second lieu, s'agissant des comptes rendus aux collectivités actionnaires (CRAC), que le ROD observe (page 12) que, si les comptes rendus à la collectivité (CRAC)

sont présentés annuellement aux organes délibérants des collectivités actionnaires, « le contenu de ces documents ne répond que partiellement à l'objectif d'information des collectivités actionnaires. En particulier « les modifications des statuts » opérées en 2017 et en 2018 n'y sont pas présentées. » ; que M. Masselus soutient que « outre la présentation par la SPL à chacun de ses actionnaires d'un compte rendu annuel à la collectivité (CRAC), un état d'avancement trimestriel est assuré par le chargé d'opération de la société au représentant de l'autorité concédante » ;

CONSIDÉRANT que M. Masselus, qui ne conteste pas le défaut des informations requises dans les CRAC, fait valoir qu'un « état d'avancement trimestriel » des opérations est transmis aux collectivités actionnaires par le chargé d'opérations de la société ; que toutefois la réalisation de cet état trimestriel ne peut se substituer à l'obligation de faire figurer dans le rapport des administrateurs toutes les informations requises par les dispositions de l'article L. 1524-5 du CGCT ;

CONSIDÉRANT qu'ainsi, le ROD n'est pas entaché d'erreur matérielle, d'inexactitude ou d'erreur d'appréciation et que la demande en rectification doit être rejetée sur ce point ;

S'agissant de la zone d'aménagement concertée (ZAC) Pôle Gare

CONSIDÉRANT que M. Masselus conteste, au point 2.3.2.1 du ROD (page 37), le paragraphe suivant « Au projet urbain renouvelant l'offre de logements, de services et de commerces et répondant aux intérêts de la commune, se superpose donc, dès le début de l'opération, une deuxième dimension, liée à la réalisation d'équipements collectifs débordant les seuls besoins de la population chartraine. Les modifications du programme ont fini par donner la priorité aux équipements collectifs faisant passer les autres aménagements au second plan. » ; qu'il conteste également le passage suivant de la synthèse (page 6) : « Pour le pôle gare, la priorité donnée aux équipements publics (pôle multimodal, complexe culturel et sportif, passerelle au-dessus des voies ferroviaires) a conduit à la réduction des ambitions sur le programme commercialisable. » ;

CONSIDÉRANT que M. Masselus soutient que « le contrat de concession signé avec la Ville de Chartres en 2010 prévoyait la commercialisation de 55 000 m² de surfaces de plancher. Or, le programme global des constructions du dossier de réalisation de la ZAC de 2015, mis à jour en 2021, de même que le bilan financier du dernier CRAC prévoient la commercialisation de 55 400 m² de surface de plancher à destination d'habitat et d'activité, soit 400 m² de surface de plancher supplémentaires » et que, dès lors, « il ne peut être soutenu par la Chambre que les ambitions de commercialisation du programme du pôle Gare sont en déclin » ;

CONSIDÉRANT qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du traité de concession de l'aménagement du Pôle Gare, de ses avenants et du CRAC 2019, que la surface des espaces commercialisés (logements, tertiaire et commerce) du projet a augmenté, comme le soutient le demandeur, entre les prévisions initiales et le dernier état de la concession ; que la mention d'une « réduction des ambitions sur le programme commercialisable » est donc ambiguë ; que, toutefois, l'observation du ROD portait surtout sur les évolutions financières du projet et notamment la modification des proportions entre recettes commerciales et aides publiques, modification qui entraîne la transformation de l'équilibre économique de l'opération Pôle gare ; que cet aspect de l'observation n'est pas entaché d'erreur factuelle ou d'erreur d'appréciation ;

CONSIDÉRANT dès lors, qu'il n'y a lieu de procéder qu'à la modification suivante dans le ROD :

- page 3 (synthèse), au lieu de :

« Pour le pôle gare, la priorité donnée aux équipements publics (pôle multimodal, complexe culturel et sportif, passerelle au-dessus des voies ferroviaires) a conduit à la réduction des ambitions sur le programme commercialisable. »,

Lire :

« Pour le pôle gare, les équipements publics (pôle multimodal, complexe culturel et sportif, passerelle au-dessus des voies ferroviaires) ont constitué une part de plus en plus importante du projet. » ;

S'agissant de la zone d'aménagement concertée (ZAC) Pôles ouest

CONSIDÉRANT que M. Masselus demande la suppression de la mention suivante du ROD, figurant au point 2.3.3.2. (p. 50-51) : « Le concessionnaire a concentré ses efforts sur la maîtrise foncière au risque de perdre de vue les entrées en négociation requises pour la commercialisation et de retarder les entrées en recettes. La seule cession menée à bien sur la période porte sur l'implantation d'un centre de données. Une promesse de vente a été signée le 4 décembre 2017. La vente a été conclue le 4 décembre 2018 pour un prix de 2,63 M€ et de 2,9 M€ auprès d'une société tierce, au profit de laquelle l'acquéreur a usé de la faculté de substitution prévue dans la promesse de vente. L'ensemble foncier cédé représente une superficie totale de 117 136 m². / Aucune autre cession foncière n'a été réalisée en 2019 dans le périmètre de l'opération. (...) / Or la perspective d'une accélération des recettes reste affectée d'inconnues. Le caractère périphérique de cette zone d'activité, en bordure de terrains agricoles et éloignée des principaux axes de communications (autoroute et voie ferroviaire), est peu favorable à l'écoulement de terrains aménagés. » ; que M. Masselus demande également la suppression de la synthèse de la phrase suivante : « Par ailleurs, les faibles perspectives de débouché sur les pôles ouest hypothèquent les prévisions de recettes. » ;

CONSIDÉRANT, en premier lieu, que M. Masselus soutient que « s'agissant des perspectives de débouchés pour les pôles Ouest, contrairement à ce qui est indiqué, à ce jour, plus de 40 hectares sont soit déjà construits et cédés, soit ont fait l'objet d'une promesse de vente ou encore ont été réservés » et qu'ainsi, « la dynamique de commercialisation est bien réelle et caractérisée » ;

CONSIDÉRANT que la dynamique de commercialisation dont fait état le demandeur n'est pas étayée de pièces justificatives et ne remet pas en cause le constat de la chambre selon lequel, au rythme de commercialisation relevé dans le ROD, l'opération ZAC des Pôles ouest sera déficitaire en fin de concession ; que sur ce point la demande de M. Masselus doit être rejetée ;

CONSIDÉRANT, en second lieu, que M. Masselus conteste l'analyse de la chambre selon laquelle la ZAC des Pôles Ouest serait mal située ; qu'il soutient que « la zone est au contraire bordée par la rocade de l'agglomération chartraine, mais également par la ligne ferroviaire Paris-Le Mans, à laquelle elle vient se connecter, permettant ainsi une commercialisation de terrains dotés d'un embranchement ferré. Ainsi, ce pôle de développement économique

préférentiel, ne peut présenter de meilleures conditions d'accueil de nouvelles entreprises ou de repositionnement d'entreprises enserrées dans le tissu urbain » ;

CONSIDÉRANT qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment des plans figurant dans le traité de concession et ses annexes, que la ZAC Pôle ouest est située le long de la rocade à l'ouest de Chartres et bien desservie par les voies routières, voire autoroutière et ferroviaire ; que l'éloignement d'une zone d'activités économiques du centre ville ne paraît pas constituer un handicap ;

CONSIDÉRANT que doivent dès lors être supprimées du rapport les phrases suivantes :

- page 48 : « Mais elles sont susceptibles d'être contrebalancées par l'éloignement du centre, de ses équipements et de ses services, faisant peser un risque accru en phase de commercialisation. » ;
- page 51, « Le caractère périphérique de cette zone d'activité, en bordure de terrains agricoles et éloignée des principaux axes de communications (autoroute et voie ferroviaire), est peu favorable à l'écoulement de terrains aménagés » ;

S'agissant du nombre de salariés de la SPL Chartres aménagement

CONSIDÉRANT que M. Masselus demande la suppression de la phrase suivante du point 4.1.1. du ROD : « Selon les exercices, la société compte entre 30 et 32 salariés » (page 63) ; que ce passage du rapport est illustré par le tableau suivant (page 64) :

Tableau n° 9 Évolution des effectifs et des dépenses de personnel interne

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	VMA
Nombre de salariés	32	30	32	31	31	32	0,0 %
Total des heures travaillées (HT)	34 426	32 668	38 767	35 324	36 009	34 297	-0,1 %
Total des heures de présence (HP)	35 590	34 893	39 484	36 115	37 772	35 599	0,0 %
rapport HT/HP	96,7 %	93,6 %	98,2 %	97,8 %	95,3 %	96,3 %	-
Nombre d'ETP annuel	18,91	17,95	21,30	19,41	19,78	18,84	-0,1 %
Salaire brut + charges sociales (en €)	1 366 795	1 269 680	1 605 476	1 527 710	1 508 851	1 564 436	2,7 %
Coût annuel d'un ETP (en euros)	72 279	70 734	75 374	78 707	76 282	83 038	2,8 %
dont salaire brut	47 678	48 668	51 318	53 427	52 135	56 353	3,4 %
dont charges sociales	24 601	22 066	24 057	25 281	24 146	26 685	1,6 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les livres de paie et les comptes annuels

CONSIDÉRANT que M. Masselus demande également la suppression de la phrase de la synthèse selon laquelle « au 31 décembre 2019, la société emploie 32 salariés » ;

CONSIDÉRANT que M. Masselus soutient que ces données sont erronées et que « la société n'a jamais compté un effectif de 32 salariés. Au cours de l'année 2016, si 32 personnes ont été rémunérées en cumulé, elles ne l'ont jamais été simultanément » ; qu'il ajoute qu'au 31 décembre 2019, « la société comptait un effectif de 25 personnes (18,34 ETP) contre 19 personnes (16,97 ETP) au 31.12.2021 » ;

CONSIDÉRANT que les livres de paie de la société n'indiquent pas les périodes travaillées dans l'année par les salariés dont ils font la liste et que les comptes annuels ne mentionnent pas le nombre de salariés de l'entreprise ; que s'il n'est pas possible de déterminer le nombre exact

de salariés en 2014 et 2019, il ressort en revanche de ces documents que la société comptait 18,73 équivalents temps plein (ETP) en 2014, 19,65 ETP en 2016 et 18,34 ETP en 2019 ; que la synthèse comme le rapport comportent ainsi des erreurs ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu, dès lors :

- de remplacer dans la synthèse (page 3) la mention « 32 salariés » par la suivante : « 18,34 ETP (équivalent temps plein) »
- de remplacer dans le rapport (page 63) la mention « Selon les exercices, la société compte entre 30 et 32 salariés. L'effectif en équivalent temps plein (ETP) est de 18,84 en 2019 contre 18,91 en 2014 » par la suivante : « L'effectif en équivalent temps plein (ETP) est de 18,34 en 2019 contre 18,73 en 2014 » ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu également de remplacer le tableau 9 du ROD (page 64) par le suivant :

Tableau n° 9 Évolution des effectifs et des dépenses de personnel interne

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	VMA
Total des heures travaillées (HT)	34 426	32 668	38 767	35 324	36 009	34 297	-0,1 %
Total des heures de présence (HP)	35 590	34 893	39 484	36 115	37 772	35 599	0,0 %
rapport HT/HP	96,7 %	93,6 %	98,2 %	97,8 %	95,3 %	96,3 %	-
Nombre d'ETP annuel	18,73	17,95	19,65	19,41	19,78	18,34	-0,1 %
Salaire brut + charges sociales (en €)	1 366 795	1 269 680	1 605 476	1 527 710	1 508 851	1 564 436	2,7 %
Coût annuel d'un ETP (en euros)	72 279	70 734	75 374	78 707	76 282	83 038	2,8 %
dont salaire brut	47 678	48 668	51 318	53 427	52 135	56 353	3,4 %
dont charges sociales	24 601	22 066	24 057	25 281	24 146	26 685	1,6 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les livres de paie et les comptes annuels

S'agissant de l'existence d'une suroffre immobilière

CONSIDÉRANT que M. Masselus produit une analyse d'OCELORE, observatoire du logement neuf en Région Centre-Val de Loire, qui conclut que « le 1^{er} trimestre est toujours fort sur Chartres au niveau des ventes et cela se vérifie encore cette année avec 138 lots (+5196 vs 4tri 21). Les mises en vente avec 90 lots n'arrivent pas à stopper du coup la baisse régulière de l'offre commerciale qui s'établit à 275 appartements disponibles soit au rythme des 4 derniers trimestres de vente représente 7.67 mois de stock » ; que M. Masselus fait valoir qu'il « ressort de ces éléments qu'il est patent qu'aucune « suroffre immobilière » ne caractérise le marché immobilier chartreux, lequel est au contraire caractérisé par une sous-offre. Il en résulte que la SPL Chartres aménagement ne souffre pas de retards de commercialisation qui seraient la conséquence d'une suroffre immobilière locale. En conséquence, la SPL demande à la Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire de bien vouloir supprimer cette remarque » ;

CONSIDÉRANT que la synthèse indique (page 4) que « l'état du marché, notamment du fait de la suroffre immobilière, rend difficile le comblement des retards de commercialisation et des moins-values des opérations du jardin d'entreprises et de la roseraie » ; que le rapport évoque également pour l'opération ZAC de la Roseraie (page 47) et pour la ZAC Plateau nord-est (page 53) « un risque de suroffre de logements » ;

CONSIDÉRANT que le rapport relève, dans la synthèse, une suroffre immobilière sur le marché chartrain et mentionne à plusieurs reprises, dans le corps du rapport, le risque d'une telle suroffre ; qu'il ressort toutefois des éléments produits par le demandeur que ces affirmations sont contredites par des analyses réalisées par des organismes professionnels pour la région de Chartres entre la fin de l'année 2021 et le premier trimestre 2022 ; qu'ainsi l'affirmation générale d'une suroffre immobilière comme l'une des causes des difficultés de commercialisation doit être nuancée ; que néanmoins le marché immobilier peut connaître d'autres évolutions d'ici la fin des concessions et que l'absence de suroffre immobilière à la date de la demande en rectification ne remet pas en cause le constat, fait par la chambre, de retards de commercialisation importants dans certaines opérations concédées à la SPL ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de supprimer les mentions suivantes du rapport :

- dans la synthèse (page 4), la mention « *notamment du fait de la suroffre immobilière* » ;
- dans le rapport, page 47, la mention « *en raison d'un risque de suroffre de logement dans l'agglomération (le rythme de construction étant actuellement de 230 logements par an)* » ;
- dans le rapport, page 53, la phrase « *Il existe ainsi un risque de suroffre de logements à l'échelle de l'agglomération.* » ;

PAR CES MOTIFS, DÉCIDE

Article 1^{er} : La demande en rectification est recevable.

Article 2 : Le rapport d'observations définitives de la SPL Chartres aménagement, devenu communicable le 18 mai 2022, est rectifié conformément à l'annexe jointe.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Franck Masselus, président-directeur général de la SPL Chartres aménagement.

Article 4 : À compter de sa réception, la présente décision est annexée au rapport d'observations définitives conformément aux dispositions de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières.

Fait et délibéré à la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire le treize décembre deux mille vingt-deux.

Présents : M. Romuald de Pontbriand, président de section, président de séance, Mme Annick Nenquin, première conseillère, rapporteure et M. Olivier Cuny, premier conseiller.

La présidente de la chambre régionale
des comptes Centre-Val de Loire


Cécile Daussin-Charpantier

Voies et délais de recours (article R. 421-1 du code de justice administrative) : la présente décision peut être contestée devant le tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Annexe

Rectifications apportées au rapport d'observations définitives (ROD) portant sur la gestion de la SPL Chartres Aménagement pour les exercices 2014 et suivants

Synthèse du rapport d'observations définitives

Page 3, la mention « 32 salariés » est remplacée par « 18,34 ETP (équivalent temps plein) ».

Page 3, au lieu de « *Pour le pôle gare, la priorité donnée aux équipements publics (pôle multimodal, complexe culturel et sportif, passerelle au-dessus des voies ferroviaires) a conduit à la réduction des ambitions sur le programme commercialisable.* »,

Lire :

« *Pour le pôle gare, les équipements publics (pôle multimodal, complexe culturel et sportif, passerelle au-dessus des voies ferroviaires) ont constitué une part de plus en plus importante du projet.* »

Page 3, la phrase « *Certaines ont été abandonnées à la société qui n'était pas en mesure de les rembourser, faute de recettes propres.* » est supprimée.

Page 4, la mention « *notamment du fait de la suroffre immobilière* » est supprimée.

Page 4, au lieu de « *Son exploitation est déficitaire sur l'ensemble de la période.* »,

Lire :

« *Une insuffisance brute d'exploitation est constatée sur l'ensemble de la période.* »

Corps du rapport d'observations définitives

2.3.2. Les opérations du pôle gare et du plateau nord est concentrent les principaux défis financiers et opérationnels à relever pour le modèle d'affaires de la société

Page 42, au lieu de « *La personne publique doit ainsi supporter sur son budget propre le coût correspondant à cet abandon de créance.* »,

Lire :

« *La personne publique pourrait ainsi être amenée à supporter sur son budget propre le coût qui correspondrait à la conversion de cette créance en capital.* »

Page 45, la phrase « *Au-delà de la question que soulève le changement de destination d'une facilité de trésorerie en avance sur un prix de vente, cet abandon de créance révèle en creux l'impasse à laquelle la SPL est confrontée dans ses financements.* » est supprimée.

Page 47, la mention « *en raison d'un risque de suroffre de logement dans l'agglomération (le rythme de construction étant actuellement de 230 logements par an)* » est supprimée.

2.3.3. La conduite du programme des cessions des ZAC de la roseraie, du jardin d'entreprises et des pôles ouest doit être mieux suivie et anticipée

Page 48, la phrase « *Mais elles sont susceptibles d'être contrebalancées par l'éloignement du centre, de ses équipements et de ses services, faisant peser un risque accru en phase de commercialisation.* » est supprimée.

Page 51, la phrase « *Le caractère périphérique de cette zone d'activité, en bordure de terrains agricoles et éloignée des principaux axes de communications (autoroute et voie ferroviaire), est peu favorable à l'écoulement de terrains aménagés* » est supprimée.

Page 53, la phrase « *Il existe ainsi un risque de suroffre de logements à l'échelle de l'agglomération* » est supprimée.

3.2. Page 55, au lieu de « 3.2 L'exploitation demeure déficitaire alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée ».

Lire : « 3.2. Une insuffisance brute d'exploitation persiste alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée ».

Page 56, au lieu de « *Une insuffisance brute d'exploitation est constatée chaque exercice sur l'ensemble de la période (cf. annexe n° 9). Ce ratio mesure le solde des recettes et des dépenses d'exploitation de la société, avant incorporation des frais de fonctionnement au bilan des opérations et constatation des provisions et des amortissements. En dépit d'une légère amélioration en 2015 (1,19 M€) suivie d'un repli en 2016 (1,72 M€), la société enregistre en 2019 un déficit de 1,6 M€ proche de celui de 2014.*

D'après l'analyse de la société, ce solde déficitaire ne reflète pas sa situation effective. Celui-ci est compensé à la fois par un résultat financier excédentaire et par d'autres produits de gestion constitués principalement de transferts de charges. Ces dernières opérations consistent à neutraliser une partie des charges d'exploitation pour les incorporer dans les comptes de stocks. Elles correspondent à la prise en charge régulière d'une quote-part des frais de gestion de la société dans le cadre des concessions d'aménagement. La société affiche ainsi un résultat positif à la suite de la prise en compte de ces éléments.

La chambre invite cependant à une lecture nuancée du résultat d'exploitation. Si la situation est équilibrée d'un point de vue comptable, elle demeure fragile d'un point de vue économique. La société continue d'enregistrer des taux de réalisation de ses produits faibles (21 % toutes opérations confondues), alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée. Cet écart entre les dépenses et les recettes n'est pas anormal lorsqu'une opération d'aménagement débute. Il fait courir des risques significatifs lorsque les retards de commercialisation persistent et que l'insuffisance brute d'exploitation se prolonge en dépit du niveau de maturité élevé des concessions. En fin d'opération, avec la diminution de l'activité donnant lieu à rémunération et faute de recettes suffisantes, les transferts de charges pourraient ne plus suffire à garantir l'équilibre du compte de résultat »,

Lire :

« *Une insuffisance brute d'exploitation est constatée chaque exercice sur l'ensemble de la période (cf. annexe n° 9). Ce ratio mesure le solde des recettes et des dépenses d'exploitation de la société, avant incorporation des frais de fonctionnement au bilan des opérations et constatation des provisions et des amortissements. En dépit d'une légère amélioration en 2015*

(1,19 M€) suivie d'un repli en 2016 (1,72 M€), la société enregistre en 2019 une insuffisance brute d'exploitation avant transfert de charges de 1,6 M€ proche de celle de 2014.

La chambre invite cependant à une lecture nuancée de cette insuffisance brute d'exploitation. Si la situation est équilibrée d'un point de vue comptable, elle demeure fragile d'un point de vue économique. La société continue d'enregistrer des taux de réalisation de ses produits faibles (21 % toutes opérations confondues), alors que les opérations parviennent en moyenne aux deux tiers de leur durée. Cet écart entre les dépenses et les recettes n'est pas anormal lorsqu'une opération d'aménagement débute. Il fait courir des risques significatifs lorsque les retards de commercialisation persistent et que l'insuffisance brute d'exploitation se prolonge en dépit du niveau de maturité élevé des concessions. En fin d'opération, avec la diminution de l'activité donnant lieu à rémunération et faute de recettes suffisantes, les transferts de charges pourraient ne plus suffire à garantir l'équilibre du compte de résultat. »

3.3.2. Les différés de remboursement des « avances » conduisent à reporter le besoin de financement dans le temps, sans y apporter de réponses structurelles

Page 60, la phrase « *L'abandon de ces créances et leur transformation en participation reviendrait à en faire assumer la charge par la collectivité, en sus de potentiels déficits constatés à la clôture des opérations.* » est supprimée.

Page 62, au lieu de « *Affectée par un cycle d'exploitation continûment déficitaire et une absence durable de marges brutes d'autofinancement, Chartres Aménagement se trouve confrontée à un besoin de financement croissant qu'elle comble, dans l'urgence, par des prêts contractés auprès des actionnaires (...)* »,

Lire :

« *Affectée par un cycle d'exploitation continûment déficitaire, Chartres aménagement se trouve confrontée à un besoin de financement croissant qu'elle comble par des prêts contractés auprès des actionnaires (...)* » ;

4.1.1. La société ne s'écarte pas des références du secteur en ce qui concerne le poids des rémunérations, leur évolution et leur distribution

Page 63, au lieu de « *Selon les exercices, la société compte entre 30 et 32 salariés. L'effectif en équivalent temps plein (ETP) est de 18,84 en 2019 contre 18,91 en 2014.* »

Lire :

« *L'effectif en équivalent temps plein (ETP) est de 18,34 en 2019 contre 18,73 en 2014.* »

Page 64, le tableau 9 est remplacé par le tableau suivant :

Tableau n° 9 Évolution des effectifs et des dépenses de personnel interne

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	VMA
Total des heures travaillées (HT)	34 426	32 668	38 767	35 324	36 009	34 297	-0,1 %
Total des heures de présence (HP)	35 590	34 893	39 484	36 115	37 772	35 599	0,0 %
rapport HT/HP	96,7 %	93,6 %	98,2 %	97,8 %	95,3 %	96,3 %	-
Nombre d'ETP annuel	18,73	17,95	19,65	19,41	19,78	18,34	-0,1 %
Salaire brut + charges sociales (en €)	1 366 795	1 269 680	1 605 476	1 527 710	1 508 851	1 564 436	2,7 %
Coût annuel d'un ETP (en euros)	72 279	70 734	75 374	78 707	76 282	83 038	2,8 %
dont salaire brut	47 678	48 668	51 318	53 427	52 135	56 353	3,4 %
dont charges sociales	24 601	22 066	24 057	25 281	24 146	26 685	1,6 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les livres de paie et les comptes annuels

Annexes du ROD

Annexe 5, page 90, la phrase « *La personne publique doit ainsi supporter sur son budget propre le coût correspondant à cet abandon de créance.* » est supprimée.

Les annexes 10 et 11 sont supprimées.

Dans tout le rapport, y compris la synthèse et les annexes, les guillemets entourant les termes « avances » ou « avances de trésorerie » sont supprimés.