

DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

1 à 3 RUE DES MINIMES
37926 TOURS CEDEX 9

Site Internet : www.tours.fr

COUR DES COMPTES

M. LE PRESIDENT

4ème Chambre
13 RUE CAMBON
75100 PARIS CEDEX 01

Tours, le **4 NOV. 2024**

Réf. : CASERNES- Convention Duflot – CDC / DGPU

Réf. externe : 2020-000237 ; S2024-1325-4 ; G 2024-228/6

Objet : Réponse au rapport de la Cour des Comptes

Dossier suivi par : Emmanuel PORCHER

Monsieur le Président,

Je fais suite à votre envoi reçu le 10 octobre 2024, me communiquant un extrait des observations définitives de la Cour sur le bilan des cessions immobilières du ministère des Armées – cessions hors Paris, relatif à la cession avec décote « Duflot » réalisée dans le cadre de l'opération d'aménagement ZAC « Casernes Beaumont-Chauveau ».

Conformément à l'article R143-13 du code des juridictions financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous, les remarques que je souhaite formuler, après lecture desdites observations.

À titre liminaire, je tiens à souligner que la Ville de Tours et son aménageur la Société d'Équipement de Touraine (Set) sont engagés de façon volontariste dans la production de logements sociaux au sein de cette opération. Nous avons agi en toute bonne foi pour respecter les engagements de la convention « Duflot », tout en faisant face à des cas de forces majeures, et nous confirmons mettre tout en œuvre pour répondre à l'objectif de production de logements sociaux.

Ainsi, sur les 10 608 m² de surface plancher (SDP) attendus dans la convention « Duflot » :

- Dans l'îlot 14, 38 logements sociaux représentant 2 375 m² de surface de plancher, en chantier à ce jour, seront livrés fin 2024 ;
- La Ville de Tours et la Set ont engagé fin 2022 une nouvelle phase de commercialisation portant notamment sur un programme de logements sociaux représentant 7 235 m² de surface de plancher. Les permis de construire ont été délivrés en mai 2024, les logements seront livrés au premier trimestre 2026 ;

Au 1^{er} trimestre 2026, environ 9 610 m² de surface de plancher de la convention « Duflot » seront ainsi réalisés.

.../...

- Dans l'ilot 14 également, à la suite d'une modification de programme intervenue début 2024 et accompagnée par la Ville de Tours, 150 logements sociaux pour étudiants (PLS), représentant 3 452 m² de surface plancher, seront livrés en septembre 2026 ;

Ainsi, au 3^{ème} trimestre 2026, 13 062 m² de surface de plancher de logements sociaux auront été livrés, soit bien plus que les obligations prévues dans la convention « Dufлот ».

Ces précisions liminaires apportées, je souhaite vous communiquer les observations suivantes.

- **Concernant la transmission des informations permettant le suivi du programme de logements**, le rapport d'observations, paragraphe 3.3.1.1, souligne que la Société d'Équipement de Touraine (Set), aménageur de la ZAC « Casernes Beaumont-Chauveau », n'a pas rendu compte de l'avancement du dossier jusqu'à un rappel, par courrier de la DDT d'Indre et Loire, en mars 2019. Il est précisé que l'État a été régulièrement informé, bien qu'indirectement, de l'avancement de l'opération pendant cette période notamment dans le cadre des échanges relatifs à l'archéologie préventive. Par la suite, à compter du 20 juin 2019, **une note de conjoncture a été transmise annuellement aux services de l'État.**
- **Concernant le décompte du délai de cinq ans**, le rapport d'observations indique dans le paragraphe 3.3.3.1 que la durée de prolongation possible à prendre en compte en raison de fouilles archéologiques ne concerne que la zone C de l'arrêt de prescriptions de fouilles.
 - (1) Premièrement, il est à noter que dès la signature de l'acte d'acquisition auprès de l'État en novembre 2016, la Set a organisé la réalisation du diagnostic archéologique, dont le préalable était la réalisation d'un diagnostic amiante et plomb des voiries en place. Des travaux de désamiantage ont été nécessaires avant la réalisation du diagnostic archéologique, qui a pu être effectué entre mai et août 2017. L'arrêt de prescriptions de fouilles a été émis le 22 mai 2018. **Ainsi, durant la période allant de novembre 2016 à mai 2018, aucune intervention n'a été possible, elle devrait donc également être prise en compte dans la suspension de délais.**
 - (2) Il est par ailleurs erroné de considérer que la fouille des zones A et B n'impacte pas le terrain objet de la zone C. En effet, la totalité des emprises disponibles de l'ancienne caserne Beaumont a été occupée par les stockages de terres liés aux fouilles.
 - (3) Il est également erroné d'indiquer que seule la tranche C concerne les projets de construction de logements prévus par la convention « Dufлот ». Des opérations de logements sociaux seront aussi réalisées sur les emprises des zones A et B des fouilles archéologiques. La durée des fouilles archéologiques des zones A et B doit donc également être prise en compte. La phase terrain a pris fin le 09 février 2024, **mais l'opération de fouilles n'est toujours pas terminée à ce jour, dans la mesure où le rapport de fouilles n'a pas encore été rendu.**
 - (4) Il me semble important enfin de rappeler l'ampleur tout à fait exceptionnelle de ces fouilles consistant à fouiller une abbaye millénaire majeure et complète, réalisées sur 7 hectares. L'intérêt scientifique et culturel d'envergure européenne, explique aussi le peu de marges de manœuvre induites ainsi que leur durée. Ainsi, au-delà de la communauté scientifique, plus de 5 000 personnes ont visité ce chantier hors du commun.

Ainsi l'ensemble des opérations de fouilles, toutes zones confondues, sont bien à prendre en compte dans le calcul des suspensions des délais prévus par la convention « Dufлот ». À supposer que la suspension prendrait fin avec le procès-verbal du 09 février 2024, la durée de suspension serait de 2 089 jours, reportant l'échéance au plus tôt en août 2027.

Comme précédemment rappelé, au 3^{ème} trimestre 2026, 13 062 m² de surface de plancher de logements sociaux seront réalisés sur les 10 608 m² fixés par la convention.

Par conséquent, le délai de cinq ans prévu par la loi sera bien respecté dans la mesure où, à l'échéance considérée, les objectifs liés à la convention « Dufлот » seront donc bien tenus.

Je tiens également à souligner qu'une partie des fouilles archéologiques s'est déroulée dans un contexte de crise sanitaire liée à la COVID 19, et que les impacts induits sur les délais n'ont pas été pris en compte dans le décompte ci-avant démontré.

.../...

En outre, l'avancement de l'opération et plus particulièrement celui des fouilles archéologiques ont été fortement impactés par la découverte massive d'engins pyrotechniques (plusieurs tonnes à ce jour). La complexité de mise en œuvre relative (protocole spécifique d'intervention, mobilisation des équipes de déminage...) a induit un allongement des délais de la fouille et des surcoûts (250 000 € HT à ce jour). Au regard des préjudices pour la conduite de l'opération d'aménagement (forces de police mobilisées, mise en danger de la vie d'autrui), ces découvertes interrogent quant à l'imprévision de l'État en la matière puisque le terrain a été cédé sans mention particulière.

- **Concernant le sens donné à l'expression « réalisation du programme de logements »**, le paragraphe 3.3.3.3.2 indique : « (...) la Set a indiqué faire face à des « contraintes calendaires fortes », au regard du délai de cinq ans auquel elle s'est engagée et a proposé « d'engager dans les plus brefs délais une partie de son programme de logements de manière à pouvoir acter rapidement d'une situation de « réalisation partielle » de son engagement ».

L'entière des débats avec les services de l'État n'avait pas pour objet de lever les conditions de délais prévues par la convention « Duflot », ni même de porter atteinte aux pénalités potentielles, **mais uniquement de lever la clause résolutoire prévue par ladite convention**. En effet, la Set s'est trouvée dans une impasse lorsqu'elle a engagé la commercialisation des terrains puisque son notaire a constaté l'impossibilité de reporter cette clause résolutoire dans les actes de cession. En effet aucun acquéreur ne pouvait prendre le risque de devoir rendre le terrain acquis malgré la livraison d'immeubles neufs sur ces emprises, le risque se reportant également sur les acquéreurs, notamment particuliers, in fine. **Cette clause empêchait donc la Set de réaliser les conditions de la convention « Duflot » et sa levée était donc indispensable pour que la Set puisse céder des terrains à des bailleurs ou des promoteurs en vue justement de la construction de logements sociaux.**

C'est ainsi qu'il a été acté par la DDFIP et la DDT en juin 2020 qu'une réalisation partielle de la convention « Duflot », à savoir « la vente effective d'un bâtiment ou d'un terrain à un bailleur social à un prix adapté suivie du dépôt d'un dossier se traduisant par la production de logements sociaux », permettrait de lever cette clause résolutoire mais pas les pénalités liées aux surfaces de logements sociaux prévues par la convention non réalisées dans les délais.

La clause résolutoire étant levée, des terrains ont pu être cédés, notamment pour réaliser des logements sociaux. À ce sujet, la Ville de Tours s'interroge sur la confrontation d'autres territoires à cette problématique.

- **Concernant le calcul des pénalités**, l'acte de vente entre la Set et l'État prévoit qu'en cas de réalisation partielle du programme de logements, seules des indemnités correspondantes aux surfaces non-réalisées seraient dues. Le doublement de la décote n'est envisagé que dans l'hypothèse d'une non-réalisation totale du programme de logements dans le délai de 5 ans, délai qui est suspendu tant que les fouilles archéologiques ne sont pas terminées.

La réalisation partielle a été actée le 19 juin 2020 par le compte-rendu signé entre les services de l'État, la Ville de Tours et la Set ; de sorte qu'en aucun cas, ni la résolution de la vente, ni le doublement du montant de la décote, ne sauraient être sollicités.

- **Concernant le renoncement à la possibilité de phaser la convention « Duflot »**, qui selon le rapport aurait été acté par la Set en août 2016, **la Ville de Tours et la Set n'ont pas en leur possession de traces des échanges relatifs, malgré leurs précédentes demandes de communication restées sans réponse.**

En tout état de cause, le recours aux tranches n'étant qu'une possibilité, il ne présentait pas un caractère automatique et cela aurait nécessairement eu pour effet de retarder la signature de la convention et la réalisation du programme. En effet, l'autorisation était donnée par les Ministres chargés du logement et du domaine au vu d'un rapport du préfet de Région.

.../...

D'une part, il n'est pas certain qu'une telle autorisation aurait été donnée, d'autre part, cela aurait nécessairement eu pour effet de retarder la réalisation du programme. En outre et en tout état de cause, ce recours aux tranches n'aurait pas empêché l'obligation de réalisation des fouilles et les contraintes liées à celles-ci comme précédemment évoqué.

Nonobstant cet état de fait, ni la Set ni la Ville de Tours n'avaient connaissance alors des complexités opérationnelles du terrain (amiante, pollution pyrotechnique, ampleur des fouilles archéologiques ...).

- **Concernant le démarrage des travaux du lot 14 au 10 octobre 2022**, lors de la visite évoquée en page 11 du rapport, il est indiqué par la Cour, qu'aucuns travaux de construction n'étaient commencés. La Déclaration d'Ouverture de Chantier a été déposée en date du 24 octobre 2022, et le chantier a effectivement démarré en novembre 2022. Le programme du lot 14 comporte bien 2 375 m² de surface de plancher destinés à du logement social (soit 38 logements).

En conclusion, je me suis attaché par la présente, à répondre aux points substantiels soulevés par la Cour des comptes :

- La suspension des délais est uniquement liée à des fouilles archéologiques d'intérêt européen (représentant au total un coût de 4,5 M d'€ HT pour l'opération d'aménagement), qui reporte les délais de la convention « Duflot » au plus tôt à août 2027. À cette date, les objectifs de la convention seront réalisés et dépassés, ce qui démontre bien l'engagement de la Ville de Tours et de la Set dans la réalisation des logements sociaux objet de la convention « Duflot » ;
- Il est erroné de considérer que la résolution de la vente ou le doublement de la décote seraient possibles ;
- La Ville de Tours, la Set ont toujours œuvré en partenariat avec les services de l'État, la DDFIP et la DDT, pour faire émerger un projet d'intérêt général d'ampleur, tout en concourant à la production de logements sociaux de qualité ;
- Enfin, les conjonctures difficiles auxquelles mes équipes et celles de la Set ont dû, et doivent encore, faire face méritent d'être rappelées : après une crise sanitaire et économique d'ampleur inédite, nous vivons actuellement une crise immobilière majeure dont les conséquences ne sont pas encore mesurables mais s'annoncent alarmantes ;

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Maire,

Emmanuel DENIS

