

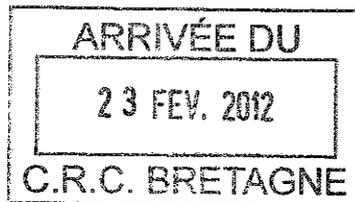
Rennes, le 23 février 2012

LE PRÉSIDENT

Réf. :  
2012.02.26

V/Réf. :  
FF/R/J/M

Objet : Réponse aux  
observations définitives de la CRC  
sur la gestion de la SEM  
Territoires et Développement



Monsieur le Président  
Conseiller maître à la Cour des  
Comptes  
Chambre Régionale des Comptes  
3 rue Robert d'Arbrissel  
CS 64231  
35042 RENNES Cedex

**DEPOSE ET TRANSMIS PAR VOIE ELECTRONIQUE A LA CHAMBRE**

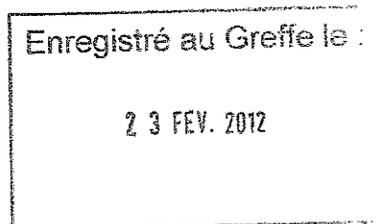
Monsieur le Président, Conseiller Maître à la Cour des Comptes,

La Chambre Régionale des Comptes (C.R.C.) a examiné la gestion de la société d'économie mixte Territoires et Développement pour les exercices 2005 et suivants et a arrêté, dans sa séance du 13 décembre 2011, son rapport d'observations définitives qu'elle a transmis pour réponse à Rennes Métropole par courrier du 20 janvier 2012 parvenu le 23 janvier dernier.

Vous trouverez ci-après en annexe les remarques et compléments d'informations apportés par Rennes Métropole en réponse aux observations définitives de la Chambre.

Je reste à votre disposition pour tout complément d'information.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, l'expression de ma haute considération.



POUR LE PRÉSIDENT EMPECHÉ,  
LE 1<sup>ER</sup> VICE-PRÉSIDENT

Bernard POIRIER

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE RENNES METROPOLE**

**Réponse de Rennes Métropole  
aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes**

**émises dans le cadre de l'examen de la gestion de la Société d'économie mixte  
Territoires et Développement pour les exercices 2005 et suivants**

La Chambre Régionale des Comptes (C.R.C.) a examiné la gestion de la Société d'économie mixte Territoires et Développement (S.E.M.) pour les exercices 2005 et suivants.

Faisant suite à cet examen et conformément aux dispositions des articles L. 243-5, R. 241-12 et R. 241-14 du Code des Juridictions Financières, la C.R.C. a transmis pour réponse au Président de Rennes Métropole par courrier du 19 juillet 2011, les extraits des observations provisoires pouvant concerner Rennes Métropole.

Rennes Métropole a transmis à la C.R.C. par courrier du 20 octobre 2011 les compléments d'informations et remarques qu'appelaient de sa part les observations provisoires de la C.R.C.

Après avoir examiné la réponse de Rennes Métropole, la C.R.C. a arrêté, dans sa séance du 13 décembre 2011, son rapport d'observations définitives qu'elle a transmis à Rennes Métropole par courrier du 20 janvier 2012 parvenu le 23 janvier dernier.

**Rennes Métropole transmet la réponse qu'appellent de sa part ces observations :**

La C.R.C, après avoir procédé à un examen approfondi de la gestion de la S.E.M., constate la qualité de la gestion et la solidité financière de la S.E.M.

La C.R.C met ainsi en évidence le bilan solide et la trésorerie positive de la S.E.M. dans un contexte qui s'est dégradé du fait de la crise immobilière et financière, relève que la S.E.M. a pu récemment consolider ses fonds propres par une augmentation de capital, souligne la politique de gestion de la dette menée par la Société qu'elle considère prudente et efficace et relève la clarté de la présentation comptable et financière.

La Chambre émet également une appréciation favorable sur le fonctionnement institutionnel et administratif de la S.E.M. tout en précisant les points d'amélioration envisageables pour renforcer (fluidifier) le circuit décisionnel.

En matière de contrats de concession, les résultats du contrôle mettent en avant tant la rédaction des contrats jugée globalement satisfaisante par la C.R.C., que les modalités de rémunération de la S.E.M. appréciées selon la Chambre de manière adéquate à la réalité des prestations et à l'avancement des opérations.

La C.R.C. énonce toutefois un certain nombre de remarques sur les conditions de passation et d'évolutivité des contrats de concession qui pour Rennes Métropole font débat au regard du contexte juridique et opérationnel d'un projet d'urbanisme.

En effet, et s'agissant tout d'abord de la passation des contrats de concession, la C.R.C. considère que l'approbation du dossier de réalisation devrait intervenir préalablement à la passation de la concession d'aménagement. Ainsi, selon la Chambre, une approbation du dossier de réalisation postérieurement à la passation des contrats pourrait conduire à des modifications significatives dans les clauses financières de ces derniers, dans leur équilibre ainsi que dans l'analyse de la répartition du risque "qui pourraient remettre en cause les conditions initiales de mise en concurrence".

Rennes Métropole tient à apporter les précisions suivantes déjà formulées en réponse aux observations provisoires de la Chambre :

- Sur la question de l'antériorité de la signature de la concession d'aménagement par rapport à l'approbation du dossier de réalisation

S'agissant de l'intérêt d'inclure dans les missions de l'aménageur les études nécessaires à la réalisation du projet, il semble important de rappeler les caractéristiques d'une concession d'aménagement, qui diffèrent sensiblement de celles d'un marché public de travaux ou de service. L'objet d'une concession d'aménagement est tout à fait différent de celui d'un marché public de travaux ou de services : il ne s'agit pas de livrer un bien déterminé à un maître d'ouvrage pour un prix donné, mais de réaliser un ensemble d'actions en vue d'aboutir à la réalisation d'une opération d'urbanisme complexe, qui se poursuit sur une longue durée et qui implique un financement par la réalisation de l'opération elle-même, complétée ou non par des financements apportés par la collectivité.

Le concessionnaire est le maître de l'ouvrage de l'opération, c'est à lui qu'appartient le soin de définir en détail ses modalités techniques et financières de réalisation, la collectivité concédante ne définissant que les objectifs d'ensemble à atteindre, sous la forme d'un programme, d'un périmètre et d'un bilan financier prévisionnel global.

Ceci est encore renforcé par le fait que le concessionnaire doit prendre en charge une part significative du risque (du moins dans la plupart des concessions) : il ne saurait s'impliquer sérieusement dans une opération dont il n'aurait pas lui-même étudié le contenu détaillé.

Cet objet particulier de la concession est d'ailleurs bien pris en compte par la définition même figurant dans l'article L.300-4 du Code de l'urbanisme : "Le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage des travaux et équipements concourant à l'opération prévus dans la concession, ainsi que la réalisation des études et de toutes missions nécessaires à leur exécution. Il peut être chargé par le concédant d'acquérir des biens nécessaires à la réalisation de l'opération, y compris, le cas échéant, par la voie d'expropriation ou de préemption. Il procède à la vente, à la location ou à la concession des biens immobiliers situés à l'intérieur du périmètre de la concession".

Il en résulte que le concessionnaire doit intervenir dans la définition même des conditions de réalisation de l'opération. De ce fait dans le cas d'une ZAC, il est tout à fait normal et même nécessaire que le concessionnaire soit désigné avant même la mise au point du dossier de réalisation.

*A contrario*, dès lors qu'une procédure de ZAC a été décidée avant de lancer la consultation en vue de la passation d'une concession d'aménagement, il importe que le dossier de création ait bien été approuvé (après que le bilan de la concertation ait été tiré). Mais rien n'oblige à attendre que tous les détails de l'opération aient été définis à la suite du dossier de réalisation. Ou alors cela impliquerait que l'aménageur serait ramené à la position d'un simple prestataire (ou mandataire) de la collectivité, sans aucune autonomie dans la conduite de l'opération – ce qui serait manifestement contraire à l'intention du législateur.

- Sur la question de l'évolutivité de la concession d'aménagement

- Les particularités des concessions d'aménagement impliquent une appréciation spécifique de leur évolutivité

Les concessions d'aménagement sont comme tous les contrats publics soumises aux principes généraux de la commande publique, mais la manière d'appliquer ces principes est différente selon la nature et l'objet du contrat. De ce

point de vue, les concessions d'aménagement sont plus proches de contrats complexes tels que les contrats de partenariat ou les délégations de service public, que de marchés soumis au Code des marchés publics.

Dans ce type de contrats l'appréciation d'un éventuel "bouversement de l'économie du contrat" se fait de manière tout à fait différente de celle d'un marché ordinaire. "L'économie" d'une concession n'est pas celle d'un marché.

Cette "économie" du contrat inclut la possibilité même de son évolution, dès lors qu'elle a bien été prévue au moment de la mise en concurrence initiale. Elle ne se réduit pas aux aspects purement financiers, mais doit s'apprécier de manière globale, en tenant compte de tous les éléments du contrat.

Ainsi la jurisprudence propre aux marchés, selon laquelle une remise en concurrence est nécessaire dès que le montant du marché augmente de plus de 15 ou 20 % n'est absolument pas applicable à un contrat à caractère concessif.

Il nous semble donc que la procédure de concession d'aménagement s'apparente plus à une délégation de service public.

Si l'on admet ce raisonnement, il faut se référer à la jurisprudence sur les délégations de service public qui admet l'évolution du contrat sans remise en concurrence si la « mutabilité » du service l'exige.

Les principes de jurisprudence tant française qu'européenne peuvent être appliqués à la principale modification critiquée par la Chambre : la participation financière du concédant.

- Le montant de la participation financière de la collectivité peut évoluer sans que cela ne constitue nécessairement une modification substantielle du contrat

La possibilité d'un avenant modifiant le montant de l'apport financier de la collectivité concédante est prévu expressément par l'article L. 300-5 du Code de l'urbanisme, ce qui montre bien que loin d'être intangible, ce montant a au contraire vocation à évoluer en fonction des aléas touchant la réalisation de l'opération. C'est même un des objets essentiels du compte rendu annuel que le concessionnaire doit remettre au concédant. Le législateur n'a donc pas envisagé une remise en concurrence de la concession chaque fois que l'apport financier du concédant est modifié. Comme pour la durée, il s'agit d'un élément prévisionnel de l'opération susceptible d'évoluer, si du moins la collectivité n'a pas entendu faire de ce montant un élément intangible imposé à son cocontractant.

Même dans ce cas, l'intangibilité peut être relative, car si par exemple la collectivité entend imposer des charges supplémentaires, il est juste que, pour préserver l'équilibre du contrat, elle compense ces charges par une participation financière. A l'inverse, une évolution à la baisse de cette participation, peut être justifiée par des évolutions favorables du projet. Ainsi le montant de la participation ne peut s'apprécier de manière absolue, mais comme un élément de l'ensemble des conditions financières de l'opération.